



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“CRÍTICA AL SISTEMA DE SUPLENCIA DEL CARGO DE LOS CONGRESISTAS MEXICANOS”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

SULIM CLAUDIA VÁZQUEZ AGUILAR

ASESOR:

DR. ALFONSO T. MUÑOZ DE COTE OTERO



CIUDAD UNIVERSITARIA, 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

Cd. Universitaria, D. F. 9 de noviembre de 2012.

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 la pasante **VÁZQUEZ AGUILAR SULIM CLAUDIA**, con número de cuenta 09654434-3 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**CRÍTICA AL SISTEMA DE SUPLENCIA DEL CARGO DE LOS CONGRESISTAS MEXICANOS**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. Alfonso Tirso Muñoz de Cote Otero**.

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.

"La interesada 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, sabe 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"

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.

Lic. Edmundo Elías Musi
Director del Seminario de Derecho
Constitucional y Amparo de la
Facultad de Derecho
de la UNAM
Presente

Muy distinguido Señor Director Licenciado Edmundo Elías Musi:

Me permito comunicarle que la alumna Sulim Claudia Vázquez Aguilar, con número de cuenta 96544343, ha concluido la tesis profesional y someter a su consideración el trabajo de tesis intitulado **“CRÍTICA AL SISTEMA DE SUPLENCIA DEL CARGO DE LOS CONGRESISTAS MEXICANOS”**, en el cual participe como asesor de dicho trabajo recepcional.

En virtud de lo anterior, después de analizar el trabajo de investigación, me permito expresarle que, desde mi punto de vista, reúne los requisitos que para este tipo de investigaciones establece el reglamento de la materia y de ser el caso de que dicho trabajo pueda contar con su valiosa aprobación; en consecuencia, continuar con los trámites necesarios para la titulación de la interesada.

Sin otro particular, le agradezco la atención que se sirva dar a la presente y le reitero mi más alta y distinguida consideración.

Ciudad Universitaria, 31 de octubre de 2012

ATENTAMENTE



Dr. Alfonso Tirso Muñoz de Cote Otero
Profesor en la División de Estudios de Posgrado
de la Facultad de Derecho de la UNAM

AGRADEZCO

A Jehová mi Dios,

Por su amor y su bondad de prestarme la vida hasta este momento y permitirme llegar a esta meta.

A María Estela Aguilar Galván, a quien agradezco su esfuerzo constante y el infinito amor con el que me formó, éste logro es inspirado en tí. Gracias por darme la mejor de las herencias, mi carrera profesional y que sin tú apoyo no hubiera sido posible llegar hasta este momento. Nuevamente gracias Mamá.

A Sergio Vázquez González, por la confianza que depositaste en mí, tú sacrificio no fue en vano. Gracias Papá.

A Quetita, que estarías muy contenta de ver este logro, gracias por tus cuidados, consejos y enseñarme lo profundo del amor maternal.

A Paola, con admiración ya que no es fácil llegar y tú eres un ejemplo de esfuerzo. Gracias hermana, por lo que hemos logrado.

A mi tío Paco, por sus consejos y quererme como su hija.

A mi tío Hugo Hernández, sé que serías el más feliz por verme llegar a esta meta.

A mis tías Susy y Silvia, gracias por su apoyo incondicional.

A Manuel, gracias por tú comprensión y compañía en este camino.

A mis amigos, *Rodrigo, Emmanuel, Erika, Hugo, Fernando, Gaby y Andrés*, y a los que no mencioné a todos los tengo presentes, gracias por estar conmigo.

A mi maestra *Cítlalí Alejandra Aldaz Echeverría*, que ahora me distingues con tú amistad, gracias por tus palabras de aliento y tus enseñanzas que han guiado mi profesión.

Agradezco profundamente:

A la *Universidad Nacional Autónoma de México*, por ser tan grande como su alma y su espíritu y permitirme conocer el derecho.

A mi asesor el *Dr. Alfonso Muñoz de Cote Otero*, por su atención, dedicación y conocimientos brindados.

A la *Facultad de Derecho*

Gracias

ÍNDICE

Introducción	Pág. I
---------------------	------------------

CAPÍTULO PRIMERO

Estudio sobre el Derecho Parlamentario

I. ¿Derecho Parlamentario o Derecho Legislativo?	1
II. Raíz del derecho parlamentario	10
III. Fuentes del derecho parlamentario	16
IV. Disciplinas que se relacionan con el Derecho Parlamentario	21
V. Concepto de Congreso y Parlamento	28

CAPÍTULO SEGUNDO

Un vistazo a nuestro Congreso Federal

I. Estructura, organización y funcionamiento del Congreso General de la República	31
II. Requisitos constitucionales y legales para hacer Diputado o Senador	42
III. Concepto de Legislatura	49
IV. Composición de la Cámara, unicameral o bicameral, ventajas y desventajas	51
V. Prerrogativas, derechos y deberes de los Parlamentarios	58
VI. Las incompatibilidades parlamentarias	62

CAPÍTULO TERCERO

La incipiente democracia mexicana

I. Que es la democracia	68
II. Nos conformamos con una partidocracia	77
III. El derecho al voto y sus vertientes	84
IV. Las elecciones	89
A) Elección directa	90
B) Elección indirecta	91
V. El registro de los candidatos	92
VI. La campaña y los compromisos adquiridos con los electores	96

CAPÍTULO CUARTO

Inconvenientes de nuestra Representación Parlamentaria

I. La Representación	100
II. Representación Parlamentaria	101
III. Congresistas por mayoría relativa	104
IV. Congresistas de representación proporcional	106
V. Los grupos parlamentarios y los partidos políticos	109
VI. Crítica a los Diputados y Senadores electos que renuncian al cargo para encomendárselo a un tercero (la suplencia)	114
Conclusiones	118
Bibliografía	121

Introducción

El capítulo primero es de carácter conceptual. Dentro de sus páginas el lector habrá de distinguir entre las nociones de derecho parlamentario y derecho legislativo. Además conocerá cuales son las fuentes de donde emana el Derecho Parlamentario, así como las disciplinas que con él se relacionan.

En el capítulo segundo el lector conocerá algunos aspectos sobre la estructura y funcionamiento del Congreso General de la República. Un aspecto fundamental consiste en los requisitos mínimos que toda persona debe satisfacer para aspirar al cargo de Diputado o Senador del Congreso mexicano. En el referido tema, el lector advertirá críticas. A través de la historia constitucional mexicana habremos de notar que el Congreso a revestido su naturaleza unicameral y bicameral, sin que ello haya tenido algo que ver con el sistema federal o central de gobierno.

En el capítulo tercero se aborda el tema de la democracia, así como la fachada que nos pretenden vender los partidos políticos. Justamente en este capítulo se aborda la necesidad que impera en toda democracia la existencia de la figura representativa. Hoy en día, no se puede concebir el ejercicio de una democracia directa, por lo que los ciudadanos participan principalmente en los comicios electorales, a través del voto.

En el capítulo cuarto se aborda el tema de la representación, la representación parlamentaria y el sistema representativo mexicano de carácter mixto. Asimismo se hace una crítica a la línea de partido que ejercitan los partidos a través de los grupos parlamentarios y la disciplina que deben los congresistas a las decisiones adoptadas en la cúpula del partido al cual forman parte. Además, se critica a un sistema electoral que permite la burla a la decisión de los electores, cuando los ganadores de la contienda electoral seden su cargo a una tercera persona que ni siquiera hizo campaña electoral, por tanto se abstuvo de hacer propuestas para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía.

CAPÍTULO PRIMERO

Estudio sobre el Derecho Parlamentario

I. ¿Derecho Parlamentario o Derecho Legislativo?

En torno a los conceptos de derecho parlamentario y derecho legislativo debo abrir el siguiente paréntesis. Para encontrar sus cualidades y diferencias debemos tener clara la idea que pretendemos definir, labor sin la cual, los conceptos son incapaces de crearse. Así por ejemplo, cuando definimos una puerta sabemos que se trata de un objeto que se utiliza para cerrar espacios, pero al mismo tiempo se puede abrir para trasladarse de un lugar a otro en una construcción. Ese es su principal propósito y la razón de su concepto, mientras que resulta secundario el material en que está hecha, si es plana o no, nueva o vieja.

Esta misma labor se debe hacer con la definición que pretendemos realizar sobre el derecho parlamentario y el derecho legislativo. Por el momento, para los propósitos del presente trabajo de investigación resulta fuera de su objeto definir al derecho, labor que por cierto, y a pesar de los años no ha sido alcanzada, sin que se pueda hablar de un concepto unívoco, universalmente aceptado. Por lo pronto me conformo con la siguiente: *“El derecho en su concepción práctica, es un conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta del ser humano en colectividad”*¹

¹ DÍAZ González, Luis Raúl, *Conceptos jurídicos fundamentales*, México, GASCA SICCO, 2005, p.3.

Por Derecho Legislativo debemos entender: *“El conjunto de normas que regulan las funciones de uno de los órganos del poder público: el Poder Legislativo y precisa el proceso de la actividad legislativa. Por lo tanto, puede considerarse que esta rama del conocimiento jurídico posee dos vertientes, una orgánica que se encarga de describir la organización y atribuciones del Poder Legislativo, y otra funcional que es la relativa a describir y explicar el procedimiento de creación de las leyes o normas. Asimismo, se encarga de analizar las características de las leyes en sus distintos ámbitos de aplicación: territorial, personal y temporal.”*²

El derecho legislativo se encarga tan sólo de una de las principales funciones a cargo de los órganos parlamentarios, precisamente, la de producción legislativa, modificación y derogación de las leyes. Vale la pena que se diga que en la tarea de producción legislativa no sólo intervienen los órganos parlamentarios, sino que además, como es el caso de México; el Poder Ejecutivo tiene facultades de iniciativa, aprobación, promulgación y publicación de las mismas.

La actuación de ambos poderes (Legislativo y Ejecutivo), en conjunto, son las que dan vigencia a un ordenamiento legal, de manera que dichos actos no pueden quedar subsistentes o insubsistentes aisladamente, aunque tengan lugar en momentos distintos y emanen de órganos diferentes. Por otra parte, son las etapas de discusión y aprobación de las leyes en las que ambas Cámaras, tanto la de Origen como la Revisora, examinan las iniciativas de ley, intercambian

² OCHOA Campos, Moisés, *Caracterización del derecho legislativo mexicano*, en Berlín Valenzuela, Francisco (comp.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” y Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 244.

opiniones a favor o en contra del proyecto, sea en lo general o sobre algún punto en particular, y finalmente votan el proyecto de ley; etapas o momentos en los cuales el Poder Legislativo ejerce tanto formal como materialmente su facultad legislativa y, por tanto, son las etapas del proceso legislativo en las cuales se crea la ley en sentido material, aun y cuando no pueda tenersele como tal formalmente, pues resta aún la intervención del Poder Ejecutivo en las fases de sanción y promulgación, para que dicha ley sea obligatoria y entre en vigor. Recordemos que durante algunas décadas, la figura presidencial, a manera de un Monarca enviaba iniciativas que eran aprobadas casi de forma automática por el Congreso.

Si bien es cierto que estos actos forman parte de una historia presidencial dominante, esto ocurre en algunas entidades federativas en que el gobierno local cuenta con mayoría partidaria en su Congreso estatal.

Por lo que hace a las características de las leyes debemos hacer una serie de señalamientos, pues de ello depende la exclusión de otros actos parlamentarios que no revisten las mismas características y por lo tanto no forman parte del Derecho Legislativo. La ley en su sentido formal es aquella que sin importar su contenido ha sido creada por el poder legislativo, ajustándose al procedimiento establecido para ello. Para *José María Coloma*, la ley en su sentido formal se diferencia de otras normas que no gozan de los caracteres específicos de la misma³; en tanto que la ley en su sentido material es la norma jurídica general y

³ *cfr.* COLOMA, José María, *Léxico de política*, Barcelona, Laia, 1975, p. 104.

abstracta, sin tomar en cuenta el órgano que la emite ni el procedimiento utilizado para su creación.

Ahora bien, respecto a las características de la ley en su sentido material, ya se dijo que son dos: generalidad y abstracción. Respecto a la generalidad debemos decir que se refiere a que el supuesto jurídico contenido en la norma no se determina individualmente al sujeto a quien se le imputarán las consecuencias jurídicas de la misma, y que por ello dichas consecuencias jurídicas serán imputables a cualquier persona que caiga en los supuestos normativos.

La segunda característica de la norma jurídica es la abstracción, y que se refiere a la indeterminación objetiva, y que significa que la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de su supuesto normativo, sin que se pueda excluir individualmente ciertos casos.⁴

A manera de conclusión debemos señalar que el Derecho Legislativo se ocupa de un objeto distinto al que corresponde al Derecho Parlamentario, lo cual habremos de reforzar mediante el desarrollo de dicho concepto.

Silvano Tosi considera que concierne al Derecho Parlamentario “*el estudio del conjunto de relaciones político jurídicas que se desarrollan al interior de las*

⁴ *cfr.* Voz “ley”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario jurídico mexicano*, 9ª ed., Tomo VI, L-O., México, 1984, p. 45.

asambleas, y más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del Parlamento.”⁵

Sin ser una definición muy específica, si se logra advertir que el objeto de estudio del derecho parlamentario es más amplio que el correspondiente al derecho legislativo, pues las relaciones que tienen lugar al interior del Congreso abarcan aspectos distintos al de la producción de las leyes. Asimismo, la organización del Congreso no sólo se debe a la tarea legislativa, ya que existen órganos encargados de tareas completamente diferentes como la correspondiente a la Auditoría Superior de la Federación, por citar un ejemplo.

José María Serna de la Garza concibe el Derecho Parlamentario como “el conjunto de normas que regulan las actividades internas de las asambleas legislativas (parlamentos o congresos) de los estados, en los referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios de sus miembros y relaciones entre los grupos políticos que las integran.”⁶ Aunque el mismo autor apunta que se podría realizar una definición más amplia del Derecho Parlamentario. El mismo comentario cabe para esta segunda definición, pues no diferencia entre las relaciones y el objeto del Derecho Parlamentario y tampoco logra diferenciarle del Derecho Legislativo.

⁵ TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas y Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 15.

⁶ SERNA De la Garza, José María, *Panorama del derecho mexicano. Derecho parlamentario*, México, McGraw hill, 1997, p. 1.

El maestro *Bernardo Bátiz* concibe el Derecho Parlamentario como “*el conjunto de normas y relaciones que regulan la organización y el funcionamiento de las cámaras legislativas o parlamentarias.*”⁷

Me parece una definición corta pero al mismo tiempo muy amplia, ya que incluye todos los aspectos de la organización y funcionamiento de los parlamentos, sin excluir alguno de manera particular. Personalmente me inclino por las definiciones cortas ya que las mismas permiten la inclusión de cuestiones en ocasiones excluidas por las definiciones de mayor tamaño. Recordemos que los conceptos se crean a partir de la esencia de los objetos, sin que valgan los elementos secundarios.

Francisco Berlín Valenzuela define al derecho parlamentario como “*el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen 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 con 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 político.*”⁸

⁷ *cfr.* BÁTIZ Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999, p. 8.

⁸ BERLÍN Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” y Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 244.

Antonio Martínez Báez diferenció claramente entre el contenido del derecho legislativo del parlamentario. Dice que el primero sólo abarca una de las funciones del órgano legislativo, que aunque sea la más importante no corresponde a todas sus funciones. El Derecho Parlamentario tiene un objeto más amplio, ya que abarca todas las funciones del órgano, incluyendo la legislativa.⁹

Me parece bastante elocuente la conclusión a la que llega el ilustre Maestro, cuando diferencia con perfecta claridad entre el Derecho Legislativo y el Derecho Parlamentario.

Los parlamentos cumplen además con una función jurisdiccional. La exigencia de la responsabilidad por la comisión de determinados delitos por parte de los parlamentarios o los miembros del gobierno, ha sido también una atribución que ha caracterizado a los Parlamentos. Este mecanismo mediante el cual la Cámara baja (Diputados) realiza una acusación que, posteriormente, es juzgada por la Cámara alta (Cámara de Senadores), procede del Parlamento británico, que durante décadas se utilizó como un mecanismo para la exigencia de responsabilidad política. Sobre el modelo británico se construyó el modelo norteamericano y el implantado en distintas constituciones españolas, y luego tomada por el Constituyente mexicano para el control de los actos de gobierno.

⁹ *cf.* MARTÍNEZ Báez, Antonio, *Derecho legislativo o Derecho Parlamentario*, Obras político constitucionales, México, UNAM, 1992, p. 379.

Los actos que pueden motivar el ejercicio del Juicio Político son los siguientes: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves o sistemáticas a las garantías individuales y sociales; el ataque a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución y a las Leyes Federales que cause perjuicios graves a la federación, o a uno o varios estados de la misma o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos Federales y del Distrito Federal, de conformidad al artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

En un sistema presidencial, como es el nuestro, el control del poder ejercido por el ejecutivo encuentra una importante vertiente en los órganos parlamentarios. El control de un poder hacia el otro, dentro de un sistema tripartidista se vuelve en un mecanismo más confiable que el llamado “autocontrol”, pues siempre existe la tentación por parte del Presidente para controlar a los órganos que supuestamente le deben controlar sus actuaciones y el manejo de los dineros.

Francisco Rubio Llorente define la función de control parlamentario como “*el procedimiento o conjunto de procedimientos que la representación popular emplea para verificar si la acción del gobierno se acomoda o no a su criterio, en caso de*

*que el examen resulte negativo, la responsabilidad del gobierno o, lo que es lo mismo, imponer su cese”.*¹⁰

Fernando Santaolalla opina que el concepto de control, o de control parlamentario, ha sido normalmente entendido por referencias a actos de fiscalización, o de presión política, sobre el Gobierno y otros entes sometidos a las Asambleas legislativas, incluyéndose en el mismo todo aquello que parecía no corresponder en las funciones legislativa y financiera.¹¹

*Para Andrea Manzella, “con la función de control, el Parlamento verifica la actividad de un sujeto político, hace valer la responsabilidad, institucional o difusa; tomas las medidas necesarias directas o indirectas, para reestablecer el equilibrio entre los intereses públicos eventualmente desequilibrados”.*¹²

La revisión de la cuenta pública del Poder Ejecutivo de la Unión, por el Poder Legislativo Federal, no tiene las características de un acto legislativo en sentido material, toda vez que no constituye una ley, por no estarse frente a una situación jurídica general, impersonal y abstracta. Por el contrario, más pareciera ser un procedimiento administrativo por medio del cual se fiscaliza el adecuado uso de los recursos del erario público por parte de los funcionarios públicos con competencia legal para ello.

¹⁰ Rubio Llorente, Francisco, “El Control Parlamentario”, *Revista parlamentaria de habla hispana*, Madrid, No. 1. Cortes Generales, 1985, pp. 93 y 94.

¹¹ *cfr.* SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, España, Espasa Calpe, 1990, p. 239.

¹² MANZELLA, Andrea, *El Parlamento*, México, Instituto de Investigaciones legislativas, serie estudios parlamentarios, 1987, p. 355.

Por lo que hace a las funciones administrativas debemos decir que todo Parlamento, Congreso, Asamblea, al igual que el resto de los órganos estatales cumplen con funciones administrativas, que se apartan de la naturaleza y objeto principal de su creación. La administración cuenta con recursos humanos, materiales y financieros, que en todo momento son elementos de su organización.

Ello significa que el Congreso cuenta con personal que coadyuva a su buen funcionamiento; también tiene relación con los particulares cuando del suministro de insumos se trata. En tal virtud, la acción del Congreso no se limita a la producción, modificación y derogación de leyes, sino que debe atender los asuntos administrativos de su competencia. Así también se encarga de sus relaciones laborales, además de los contratos de prestación de servicios que sean necesarios. Al igual, que los demás órganos del poder estatal debe contratar el suministro de energía eléctrica, líneas telefónicas, servicio de Internet, gas, alimentos, gasolina, hojas de papel, requerimientos de equipo de cómputo, mobiliario y papelería, en general. Estos son actos que escapan a su naturaleza legislativa y más bien recaen en la esfera administrativa.

II. Raíz del derecho parlamentario

En torno a la naturaleza del Derecho Parlamentario se han escrito algunas obras, pero la doctrina no se ha puesto de acuerdo sobre cual debiera ser la naturaleza de esta rama del ordenamiento jurídico. Incluso se discute si puede inscribirse el

Derecho Parlamentario dentro del ordenamiento jurídico general del Estado. De hecho, el Derecho Parlamentario tiene como su principal base el derecho constitucional.

Dos corrientes del pensamiento se han expresado sobre el particular; por una parte, desde la óptica de la objetividad del Derecho Parlamentario, mientras que por la otra se han movido dentro del subjetivismo. Desde la primer corriente, los autores se han preocupado por intentar escudriñar las normas por su contenido y por ello surgen una serie de clasificaciones y tipologías: se habla así, de normas ejecutivas, de organización, de supremacía especial, etc.

Desde la perspectiva subjetivista se llega a la conclusión de que el Derecho Parlamentario es el Derecho Estatutario de los Parlamentos.¹³ Que dicho de otra manera, se le puede afirmar como de carácter orgánico.

Ninguna de las corrientes citadas ha predominado, ni ha construido argumentos irrefutables, toda vez que la doctrina ha hecho hincapié preferentemente en los aspectos jurídicos del texto legal Parlamentario sin fijarse en sus causas, sus orígenes, sin mirar hacia la dinámica del Derecho Parlamentario.¹⁴

Juan Maldonado Pereda opina que hablar de la naturaleza del Derecho Parlamentario conlleva él deber de entrar al estudio de su contenido, desde el

¹³ *cfr. I Jornadas de Derecho Parlamentario: 21, 22 y 23 de marzo de 1984*, Publicaciones del Congreso de los Diputados. Serie Monografías Núm. 3. Madrid; 1984. p. 175.

¹⁴ *Ibidem*, p. 176.

aspecto cualitativo de sus normas, de su propiedad, del conjunto, orden y disposición de las características intrínsecas. Ello implica el análisis de una calidad que da derecho a ser, dentro de la esfera del ser del derecho.¹⁵

Para el mismo autor, pocas instituciones son a la vez tan extensas, pero poco conocidas; incluso, los versados en la materia no se han podido poner de acuerdo en definir la naturaleza del Derecho que regula, explicar contundentemente su autonomía, con que ramas jurídicas se entronca y en alguna forma comparte la misma sustancia.

El Derecho Parlamentario tiene características propias que le dan fisonomía, ya que su génesis únicamente puede tener lugar dentro del estado de derecho, especialmente, donde el Parlamento juega un papel crucial en la vida política y jurídica que a su vez garantiza y estimula la participación plural a una auténtica democracia directa.

Maldonado Pereda argumenta que en el Derecho Parlamentario son a las Cámaras, los Parlamentos y Congresos, quienes se encargan de crear ese derecho, y al mismo tiempo son los receptores del mismo. Para algunos hay una identidad entre el sujeto y el objeto del derecho.

¹⁵ *cfr.* LÓPEZ Garrido, Diego, “*La producción del derecho parlamentario: una nueva perspectiva sobre su naturaleza*”, Derecho parlamentario iberoamericano”, México, Porrúa, 1987, p. 33.

De acuerdo a la doctrina, el Derecho Parlamentario lleva como elementos consustanciales a su naturaleza la flexibilidad y la ductibilidad. Esto significa que su creación, modificación y extinción sigue procedimientos sencillos, pero principalmente, su contenido se puede manejar fácilmente, con el propósito de hacer de los Parlamentos órganos maleables, es decir, que se ajusten a la realidad política del Estado en donde funcionan.

Por ello, el derecho parlamentario mexicano es considerado un Derecho cuasiconstitucional¹⁶, porque quien lo forma y a quien se dirige es partícipe esencial del Poder Constituyente. En el caso de México, el Poder Constituyente ha sido formado por reconocidos juristas, historiadores y políticos en tiempos de turbulencia política, económica y social, recordemos que nuestra historia constitucional nos muestra periodos de guerra después de los cuales tiene lugar la creación de un nuevo texto jurídico fundamental de la República.

Debemos afirmar que el Derecho Parlamentario se forma por normas encargadas de regular su aspecto interno; es decir, su estructura y funcionamiento, pero también se ocupa de regular la vida exterior del Parlamento, es decir, su relación con otros órganos y personas jurídicas. El aspecto interno, que afecta las relaciones íntimas tiene una naturaleza muy flexible, dúctil y dinámica en tanto que hacia el exterior, por lo que hace a las normas parlamentarias plasmadas en la

¹⁶ PEDROZA De la Llave comparte este criterio, y para ello cita en su libro, intitulado *Congreso de la unión, integración y regulación*, México, UNAM, 1997, p. 34. LUCAS Verdú, Pablo, "El derecho parlamentario en el marco del derecho político", *Revista de la facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*.- Vol. 72, 1988, pp. 362, 365, 367 y 369.

Constitución, son de naturaleza rígida, más ordenada, mejor racionalizada, que le dan una cara rígida.¹⁷

Juan Maldonado Pereda concluye con la siguiente idea: “*El Derecho Parlamentario existe independientemente de que pudiera confundirse o no como disciplina autónoma...*”¹⁸

Se pudiera pensar que al Derecho de Parlamentario se le ubique dentro del campo del derecho público, específicamente dentro de la órbita del Derecho Constitucional, debido a que sus disposiciones están contenidas, usualmente, en los textos fundamentales de los Estados. Sin embargo tiene caracteres propios que le brindan una fisonomía muy especial. No es extraño, que haya juristas que se pregunten si efectivamente el Derecho Parlamentario pertenece al campo del derecho privado, o por sus peculiaridades pertenece al campo del derecho público, o bien, como rama independiente de ambas. Así por ejemplo, se me ocurre que dentro del derecho privado, puede celebrar contratos con los particulares para el suministro de algún insumo, para la construcción de alguna obra o remodelación de su recinto y oficinas, normas cuya naturaleza es cualitativamente distinta a las que comprenden el funcionamiento de su Mesa Directiva, el funcionamiento de las Comisiones y del Pleno.

¹⁷ *cfr. Derecho parlamentario iberoamericano, op. cit.*, pp. 38 y 39.

¹⁸ *Ibidem.* p. 51.

Debemos concluir el reconocimiento de la autonomía del Derecho Parlamentario considerando que en la mayor parte de los Estados y entidades federativas de nuestro país cuentan con una normatividad propia de sus Congresos (Parlamentos), doctrina específica creada a partir del estudio sobre la estructura y funcionamiento de los Parlamentos; sus relaciones con organismos estatales y procedimientos propios que no se confunden con otro género de relaciones. En el caso del Distrito Federal, tenemos la Asamblea Legislativa, y en el Caso de la órbita Federal, el Congreso General de la República.

La permanencia del derecho parlamentario dentro del derecho constitucional, opera a mi juicio, por inercia y no intencionalmente. En lo sustantivo, al derecho parlamentario no le son aplicables los principios del derecho privado o el derecho público; pero en tanto no tengamos todos los elementos que le dan autonomía, así como una cátedra específica en que se enseñe su contenido, estaremos condenados a seguir abordando el tema dentro de las lecciones del derecho constitucional. La facultad de derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México debe dedicar una materia exclusiva y hacer diferencia con otras universidades públicas y privadas.

El Derecho Parlamentario, en ocasiones se rige por normas del derecho público, en ocasiones, por normas de derecho privado, sin que se pueda decir que emana únicamente de alguna de las dos. La evolución y el desprendimiento de las instituciones parlamentarias obedecen a fenómenos políticos y sociales, no

meramente jurídicos. No se debe buscar en las lecciones de técnica jurídica su avance, sino más bien, en las necesidades parlamentarias, en el desarrollo de la complejidad de las relaciones políticas, económicas y sociales.

III. Fuentes del derecho parlamentario

Por la palabra fuente se pueden entender las siguientes acepciones:

- 1.- Manantial de agua que brota de la tierra;
- 2.- Construcción de piedra, hierro, ladrillos, etc., con uno o varios caños o espitas, por donde sale el agua;
- 3.- Cuerpo de arquitectura hecho de fábrica, piedra, hierro, etc., que sirve para que salga el agua por uno o varios caños o espitas dispuestos en él;
- 4.- Aquello de que fluye un líquido;
- 5.- Principio, fundamento, origen.¹⁹

La fuente es el sitio de donde brota algo, su lugar de origen, sitio de donde emana, y es un término que se aplica a distintas ramas del conocimiento humano como son: la historia, la literatura, la física, la química, la arquitectura, la ingeniería, el derecho, etc.

En ese orden de ideas, se conocen como fuentes del Derecho a los principios, valores y elementos de los cuales surgen las normas jurídicas, cuya distinta

¹⁹ *cfr.* Diccionario enciclopédico Vox, Lexix 22, Tomo 9, Far/Geu, España; 1976. p. 2478.

jerarquía, realidades sociales, antecedentes históricos e ideologías, en ocasiones son la base para la creación de un cuerpo legal.

El concepto de fuente del derecho tiene una acepción mucho más restringida; y significa las formas en que el derecho positivo se manifiesta, de tal suerte que una fuente del derecho es la forma en que se presenta la regla jurídica, en su calidad de precepto obligatorio y coercible por el Estado. En este sentido, la norma jurídica se puede manifestar como ley, jurisprudencia, norma oficial mexicana, reglamento autónomo, etc, todos ellos como preceptos legales obligatorios.

Numerosos han sido los estudiosos del Derecho que han abordado el tema de las fuentes, entre los cuales se encuentra *Eduardo García Máynez*, quien estima que en la terminología jurídica la palabra “fuente” tiene tres acepciones distintas. Se habla entonces de fuentes formales, reales e históricas del derecho. Por las primeras entendemos los procesos de manifestación de las normas jurídicas, por fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas; y por fuente histórica se conocen a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc) que encierran una Ley o conjunto de Leyes.²⁰

Como se ha dicho con anterioridad, los cuerpos legales, o fuentes formales que forman parte del Derecho Parlamentario en nuestro país son distintos. Entre ellos, se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley

²⁰ *cfr.* GARCÍA Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 53ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 51.

Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes orgánicas de cada uno de los Congresos estatales y sus respectivos reglamentos, y todo aquel instrumento, decreto, disposición normativa, que pretenda regular la estructura y funcionamiento de los órganos parlamentarios nacionales.

Se dice que son orgánicas porque se encargan de la organización y funcionamiento de los órganos encargados de la producción legislativa en toda la república mexicana.

Las fuentes reales son los hechos sociales; es decir, los acontecimientos cotidianos en una comunidad determinada en donde se revelan datos de naturaleza económica, política, de índole moral ideológica, etc., que nos sirven, o mas bien, al legislador para la elaboración de preceptos jurídicos que cumplan con las exigencias sociales en época y lugar determinados. Los parlamentos son órganos que deben servir a la sociedad, y a pesar de ser órganos políticos, rigen su vida interna y externa conforme a derecho. En la lógica expuesta, son los acontecimientos reales y la lucha por el poder la que motivó en su momento a ciertos gobernantes a promover el sistema bicameral y la creación de periodos ordinarios de sesiones, en el afán de disolver al Congreso para mantener el poder y evitar que los parlamentarios se mantuvieran en funciones más allá del tiempo que creía conveniente. Por supuesto que nos referimos al General Antonio López de Santa Ana.

Las fuentes históricas se componen por fuentes del conocimiento del derecho aludiendo a los documentos legales creados a través de la historia. A manera de ejemplo, se dice que es fuente del conocimiento del derecho romano la Ley de las Doce Tablas, el Digesto, y las Pandectas. En materia parlamentaria, sabemos que su génesis viene de Inglaterra, razón por la cual, la regulación histórica del parlamento británico resulta de gran interés para el estudio histórico de la materia. La historia constitucional mexicana es fuente importante de nuestro propio Derecho Parlamentario, pues el funcionamiento del Congreso era distinto al nacer la república en 1824, luego de sufrir serias transformaciones para 1836, 1843, 1857 y 1917. Todos estos periodos de transición trajeron consigo cambios estructurales y de funcionamiento al interior del Congreso Federal.

Para *Fernando Santaolalla*, el Derecho Parlamentario se encuentra integrado por fuentes de muy distinto rango. Pueden citarse la Constitución, las leyes, los reglamentos parlamentarios y otras normas autónomas, los usos y las costumbres, los precedentes y la jurisprudencia parlamentaria.²¹ Ya hemos citado algunos ejemplos de fuentes del Derecho Parlamentario con excepción de la jurisprudencia, sin embargo, sobre el particular podemos citar un ejemplo:

Tipo de documento: Jurisprudencia
Novena época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XII, Diciembre de 2000
Página: 1118

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES FACTIBLE SU OTORGAMIENTO CONTRA LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE UNA NORMA ELECTORAL, CUANDO ESTOS ACTOS NO SE HAN EJECUTADO Y SE

²¹ *cfr.* SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, España, Espasa Calpe, 1990. p. 33.

ALEGA, POR EL PODER EJECUTIVO, VIOLACIÓN AL DERECHO DE VETO. En materia de controversia constitucional es factible conceder la suspensión en contra de la promulgación y publicación de una norma electoral, cuando estos actos no se han llevado a cabo y el Poder Ejecutivo aduce en su demanda que el Congreso no le respetó su derecho de veto, ya que con su otorgamiento no se contravienen las disposiciones contenidas en los artículos 14, último párrafo y 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues, por un lado, la prohibición contenida en el primero de los mencionados numerales de conceder la suspensión respecto de normas generales, se refiere a las que por razón de su promulgación y publicación ya han adquirido los atributos propios de la ley, como son la generalidad, la obligatoriedad y el inicio de su vigencia, prohibición que no opera cuando los citados actos no se han realizado; y, por el otro, en cuanto a los supuestos de improcedencia de la medida cautelar previstos en el artículo 15 de la ley de la materia, tampoco se actualizan, ya que no se pone en peligro la seguridad y economía nacionales, ni las instituciones del orden jurídico mexicano, pues si bien es verdad que el procedimiento legislativo de creación y modificación de leyes encuadra en ese concepto, también lo es que lo que se pretende con la paralización del procedimiento es, precisamente, salvaguardar el orden constitucional, evitando la promulgación y publicación de un decreto legislativo en cuyo proceso de formación pudieran no haberse observado las prescripciones constitucionales correspondientes; además de que con la concesión de la suspensión no se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, en tanto que existe un interés general en que el procedimiento legislativo se apegue a las prescripciones constitucionales, como es la facultad del Ejecutivo de vetar una ley o decreto aprobado por la legislatura; y, por otro lado, de no otorgarse la suspensión, el Ejecutivo tendría la obligación de promulgar y ordenar que se publique la ley, con lo que quedaría sin materia la controversia constitucional.

Recurso de reclamación 37/2000, relativo al incidente de suspensión de la controversia constitucional 8/2000 Poder Ejecutivo del Estado de México. 31 de octubre de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 160/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

Cuando se habla de fuentes del Derecho Parlamentario, *Francisco Berlín Valenzuela* se basa en la concepción tridimensional de este derecho; tal y como se expone a continuación:

- **Fuentes normativas:** Como son la constitución del estado, la legislación federal, legislación de las entidades federativas, reglamentos parlamentarios, acuerdos parlamentarios, estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos.

- **Fuentes sociológicas:** Usos, prácticas y precedentes; jurisprudencia parlamentaria, costumbres y convenciones parlamentarias y acuerdos de los grupos parlamentarios.
- **Fuentes axiológicas:** Régimen político, principios políticos fundamentales, jurisprudencia constitucional y ordinaria, y el derecho parlamentario comparado.²² En realidad, las fuentes de esta naturaleza tiene más que ver con los principios y los valores emanados de las fuentes citadas, que en un parlamento como el mexicano, dichos principios siempre están en duda.

IV. Disciplinas que se relacionan con el Derecho Parlamentario

Introducción.- Son muchas las disciplinas jurídicas que se relacionan con el Derecho Parlamentario, fundamentalmente porque el Congreso General tiene relación con todos los ámbitos de la actividad dentro del Estado. Sin embargo, y a pesar de su relación con todo y con todos, son sólo algunas ramas jurídicas las que mayor contacto tienen con la vida parlamentaria. Estas ramas de la ciencia jurídica, a mi juicio son:

Derecho Constitucional.- *Rolando Tamayo y Salmorán* afirma que la Constitución no es una cosa u objeto, sino una función, que esa función

²² *cfr.* BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, 3ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 71.

constituyente es más o menos relativa; pertenece a cualquier orden jurídico que funciona como fuente de normas jurídicas válidas. En razón de lo anterior, define a la Constitución como el conjunto de normas que son establecidas por el primer acto creador del sistema, normas que determinan los procedimientos y formas a través de las cuales se crea un determinado orden jurídico.

El acto constituyente es fundamental para la creación escalonada de normas que forman parte de un sistema jurídico. Se trata de un Poder Legislativo originario encargado de crear la Constitución a partir del cual se generan los procedimientos de los cuales habrán de emanar el resto de las normas que le dan vida al sistema.

Rolando Tamayo y Salmorán afirma que la característica más distintiva de la Constitución es la Supremacía constitucional, característica o principio bajo el cual el orden jurídico, en su totalidad se encuentra sometido a los preceptos de la Constitución. De la misma manera, los órganos de autoridad encuentran sus facultades solo dentro del cuerpo normativo de la Constitución. Sin embargo, reconoce que en la dogmática constitucional no se reconoce por unanimidad el principio de supremacía²³

La dogmática constitucional encuentra que la supremacía de la Constitución se debe al contenido de la misma, al valor de sus preceptos; mientras que la jurisprudencia dogmática sostiene que se trata de una mera consecuencia, de un

²³ *cf.* TAMAYO y Salmoran, Rolando, *Introducción al estudio de la constitución*, 2ª ed., México, UNAM, 2002, p. 221.

acto meramente circunstancial, del simple hecho de que la Constitución es superior.

El autor resalta el hecho de que los poderes constituidos desprenden sus atribuciones y competencias de la Norma Fundamental (Constitución), circunstancia que evidencia su supremacía frente a los demás ordenamientos del sistema jurídico.

La dogmática constitucional sostiene la supremacía de la Constitución por virtud de ser regla de competencia que se funda en los dogmas de poder constituyente o el de soberanía popular. Con ello se quiere decir, que la Constitución es producto del Poder Constituyente, en consecuencia los poderes constituidos deben arreglarse a los principios y reglas de competencia de dicho poder.²⁴

El Poder Legislativo es un poder constituido, que descansa en órganos como son El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que debe su estructura y funcionamiento a una serie de normas constitucionales y primarias que le dan sustancia y fundamento a los ordenamientos jurídicos secundarios. La competencia y facultades de los órganos legislativos dimanar de la norma jurídica fundamental.

Teoría General del Estado.- En el diccionario jurídico mexicano encontramos que la palabra “*Estado proviene (Del latín status). El concepto de Estado y lo que*

²⁴ *Ibidem.*, pp. 236 y 237.

*significa han dado origen a las más importantes cuestiones debatidas en la filosofía política. El Estado constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea derecho, aplica una Constitución: el Estado contrata, representa, a sus nacionales, tiene jurisdicción y ejecuta sanciones, en suma el Estado es titular de derechos y obligaciones.”*²⁵

Para *Jellinek* el Estado es: “*La corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio, o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originaria.*”²⁶

Para *Hans Kelsen* el Estado es nada menos que la personificación del orden jurídico, pues es el resultado de la norma pública que lo constituye y organiza, y que solo encuentra sus límites frente a las realidades jurídicas de otros Estados.²⁷

Tomando como base los elementos que constituyen el Estado, *Paoli Biscaretti di Ruffia* lo concibe como: “*Ente social que se forma cuando, en un territorio determinado, se organiza jurídicamente un pueblo que se somete a la voluntad de un gobierno.*”²⁸

²⁵ *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, tomo D-H, México, Porrúa, 2000, p.1556.

²⁶ JELLINEK, Georg, *Teoría general del estado*, 2ª ed., Argentina, Albatros, traducida por Fernando de los Ríos Urruti, 1943, p. 147.

²⁷ *cfr.* KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del estado*, México, UNAM, 2008, p. 215.

²⁸ BISCARETTI Di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, 3ª edición, España, Tecnos, traducida por Pablo Lucas Verdú, 1987, p. 215.

No es posible abordar el tema de la Constitución si antes no se sabe que es el Estado, se trata de conceptos inseparables. Si se revisan las diversas formaciones políticas se puede comprobar que los elementos fundamentales del Estado son, los tres a que hacen alusión los doctrinarios citados: Territorio, población y gobierno, lo que no significa que algunos tratadistas hayan agregado algún otro, de acuerdo a su propia concepción.

Todo Estado, para su reconocimiento jurídico requiere de un acto constitutivo originario, el acto constituyente, sin el cual sería imposible que la comunidad internacional y su población le puedan reconocer legalidad y legitimidad. La teoría General del Estado se encarga del estudio de todos los elementos que le conforman. Lo que distingue al Estado de cualquiera otra corporación o personalidad jurídica es la potestad de la cual se haya dotado.

Derecho Administrativo.- El derecho administrativo es aquel que tiene como contenido el funcionamiento y estructura de la administración pública, si se le ve desde el punto de vista formal; aunque también han sido esbozadas definiciones que atienden a la naturaleza de la función administrativa, sin importar el órgano de que se trate.

Hauriou ha definido la materia como la rama del derecho público que regula la organización de la administración pública y de las diversas personas encargadas de ello; los derechos y facultades que éstas personas tienen para el manejo de los

servicios públicos; el ejercicio de estas facultades y las consecuencias que se derivan de ello.²⁹

El Dr. *Acosta Romero* nos brinda dos definiciones del derecho administrativo, una amplia y otra restringida. La primera de ellas es la siguiente: “...conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos de Estado, con otros entes públicos y con los particulares.”³⁰

El derecho administrativo no sólo regula a los órganos del Poder Ejecutivo y su relación con otros entes estatales, sino que además, sus normas regulan estructuras burocráticas como son el Congreso General de la República y el Poder Judicial, además de que se encarga de regular procedimientos administrativos que se dan en su vida interna, como por ejemplo, la materia de licitaciones públicas y la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

Derecho penal.- Según el autor *Raúl Goldstein*, citando a *Jiménez de Asúa*, el derecho penal es “*El conjunto de normas y disposiciones jurídicas que regulan el ejercicio del poder sancionador y preventivo del Estado, estableciendo el concepto del delito como presupuesto de la acción estatal, así como la responsabilidad del*

²⁹ Autor citado por FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 38ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 91.

³⁰ ACOSTA Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 15ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 12.

sujeto activo, y asociando a la infracción de la norma una pena finalista o una medida aseguradora".³¹

Para Zaffaroni *"Derecho penal es la rama del saber jurídico que, mediante la interpretación de las leyes penales, propone a los jueces un sistema orientador de decisiones que contiene y reduce el poder punitivo, para impulsar el progreso del estado constitucional de derecho."*³²

Para Enrique Díaz Aranda el derecho penal se puede definir desde la perspectiva subjetiva y objetiva, tal y como lo haré a continuación:

Por derecho penal subjetivo entiende *"la facultad del Estado para prohibir las conductas consideradas como delitos, e imponer las sanciones penales a quienes las realizan."*³³

Él mismo entiende por derecho penal objetivo *"el sistema de normas emitidas por el Estado a través de la ley para dar a conocer a los miembros de la sociedad las conductas consideradas como delictivas, por lesionar bienes fundamentales para la sociedad, con el fin de que eviten su comisión, indicando al juez los presupuestos y sanción, sea pena de privación o medida de seguridad, a imponer a quienes la realicen."*³⁴

³¹ GOLDSTEIN, Raúl, *Diccionario de derecho penal y criminología*, 2ª ed., Buenos Aires, Astea, 1986, p. 247.

³² ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal, Parte General*, 2ª ed., Buenos Aires, Ediar, 2002, p. 5.

³³ DÍAZ Aranda, Enrique, *Derecho penal, parte general*, México, Porrúa y UNAM, 2002, p. 4.

³⁴ *Ibidem.*, p. 7.

El derecho penal es una rama del derecho público interno, pues el *ius punendi* es de competencia exclusiva del Estado. Se conviene en que el ejercicio de tal potestad es la última instancia en la defensa de bienes jurídicos que se consideran como fundamentales, que el delito lesiona de forma intolerable. Entre estos bienes tutelados por la norma penal se encuentran: la vida, la integridad corporal, la libertad personal y en otros ámbitos, el patrimonio, la incorruptibilidad de la función pública, la seguridad estatal interna y externa y muchos otros.

V. Concepto de Congreso y Parlamento

Asamblea.- Reunión numerosa de personas convocadas para algún fin; cuerpo político y deliberante, como lo son el Congreso y el Senado.³⁵

Parlamento.- Así se le nombra a la Cámara o Asamblea Legislativa, nacional o provincial; otra acepción es aquella en la que se le usa como razonamiento u oración que se dirige a un Congreso o Junta. Al igual que otros términos, no solo ha servido para designar al conjunto deliberante que toma decisiones políticas de un país: ha sido utilizado para significar a cada uno de los tribunales superiores de justicia que en Francia, además era convocado para tratar asuntos relevantes.³⁶

³⁵ *cfr.* Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Tomo I a-g, 52ª ed., España, Espasa Calpe, 2001, p. 223.

³⁶ *cfr.* Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Tomo II h-z, 52ª ed., España, Espasa Calpe, 2001, p. 1683

Francisco Berlín Valenzuela hace una diferenciación entre los términos “Asamblea” y “Parlamento”. El encuentra diferencias no solo desde el punto de vista gramatical y etimológico, sino que apunta que las Asambleas difieren en cuanto a su carácter, estructura y funciones, teniendo algunas el carácter de instituciones permanentes y otras ocasionales.

Este autor considera que de acuerdo a sus funciones, las Asambleas se pueden clasificar en: consultivas y deliberativas, correspondiendo a las primeras emitir dictámenes, por encargo de un órgano superior sin que sus decisiones tengan el carácter de obligatorio; en tanto que las segundas toman decisiones en torno a los asuntos que se someten a su consideración.

Dentro de las de segundo tipo se encuentra la Asamblea Legislativa, cuya principal función es la de creación del marco jurídico y cuyos miembros son elegidos mediante el sufragio popular, constituyéndose en un cuerpo político deliberante. Por otro lado, el Parlamento, en el Estado moderno ejerce una serie de funciones entre las cuales está la de ser Legislador. El Parlamento es un órgano colegiado político; de carácter representativo y en el que recaen funciones de la dirección del Estado y que realiza como órgano de Estado, independientemente de que en él recae la función creadora de las Leyes y el control de los actos de los gobernantes de acuerdo al marco Constitucional estatal y al sistema político en que se actúa.

Visto como institución política, el Parlamento tiene una connotación más amplia que la de Asamblea Legislativa, y en este sentido resulta adecuado el término para hacer referencia a un órgano legislativo dentro de un sistema presidencialista, por lo que coincide plenamente con la afirmación de *Antonio Martínez Báez*, en el sentido de considerar correcto denominar a la disciplina jurídica que de él se ocupa “Derecho Parlamentario” más que “Derecho Legislativo”.³⁷

Finalmente el autor italiano, *Silvano Tosi*, llega a afirmar que el término Parlamento ha sido adoptado universalmente para designar a la asamblea en la que se deposita el Poder Legislativo de los modernos estados representativos.³⁸

³⁷ *cfr.* Varios autores, *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, pp. 69 y 70.

³⁸ *cfr.* TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas y Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 1.

CAPÍTULO SEGUNDO

Un vistazo a nuestro Congreso Federal

I. Estructura, Organización y Funcionamiento del Congreso General de la República

La estructura de una Asamblea Parlamentaria depende entre otros factores los que a continuación se citan:

- La extensión territorial del Estado;
- El número de habitantes del Estado, así por ejemplo, en un Estado Federal como es el nuestro, depende del número de entidades federativas, densidad de población, etc.
- El dinero con que cuente el Estado para el sostenimiento de representantes populares.

En razón de las distintas variables que impactan en el número de representantes populares, la historia constitucional nos demuestra que este órgano colegiado siempre se compone de un número distintos de miembros. A pesar de ello y las turbulencias políticas, quienes han ocupado tan honorable cargo, han sido preferentemente miembros destacados de la vida política, lo cual no significa que hayan sido los mejores, sino simplemente, gente que ha dedicado parte de su vida a tratar los asuntos políticos de la comunidad a la que pertenece.

El bicammarismo aparece y desaparece de nuestra historia constitucional; es decir, que no ha sido un elemento permanente, principalmente por razones políticas y descrédito social. Como lo veremos más adelante, la estructura del Congreso en dos cámaras se debe a diversos factores que sin querer han formado la estructura del máximo órgano colegiado del País. Así por ejemplo, la Constitución de Cádiz en su título III que va de los artículos 27 a 167, estableció un sistema unicameral, inspirado en la Constitución francesa de 1791 y un poco menos en la tradición jurídica española. El Estado se organizó sobre la base de cortes unicamerales, quienes detentaban, prácticamente, todo el poder legislativo. Sus miembros eran electos a través de votación directa; frente a ellas se encontraba el poder ejecutivo encomendado al Rey, mismo que conservaba importantes facultades, pero insertas dentro del contexto de la división de poderes, porque según rezaba el artículo 14 se trataba de una monarquía moderada hereditaria.

Otro elemento que no ha sido constante es el número de años que dura un Diputado o Senador en su encargo. Así por ejemplo, la Constitución de Cádiz disponía que únicamente ocuparan el cargo por el periodo de dos años con la imposibilidad de reelegirse para el periodo inmediato.

La reelección inmediata de los parlamentarios también ha carecido de constancia. Durante algún periodo de nuestra historia constitucional los Diputados podían reelegirse; sin embargo, tras los acontecimientos políticos del siglo XIX, se pensó que lo mejor sería evitar la reelección, no sólo de la presidencia de la república y

los gobernadores de los Estados, sino también de los cargos de Diputado y Senador de la República. El candado antireeleccionista aparece después de la promulgación de la Constitución Social de 1917.

El nombre de “Congreso de la Unión” viene de la Constitución liberal de 1857, misma que se componía de una sola Cámara “la de Diputados”, de ahí su nombre, mismo que guarda hasta la fecha, a pesar de sus cambios estructurales.

Otro aspecto relevante es el que tiene que ver con el sistema electoral, pues hasta las reformas constitucionales de 1977 se estableció un sistema electoral mixto; es decir, parlamentarios electos por mayoría relativa y los que ocupan el cargo por representación proporcional. Se trata de un mecanismo inédito, al menos nunca probado en el sistema jurídico mexicano y que a la fecha es tema de discusión entre los doctrinarios y miembros de la clase política.

El fundamento constitucional de la estructura bicameral lo encontramos en el artículo 50 de la Constitución Federal, cuyo texto expresa:

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El fundamento constitucional de la integración de la Cámara de Diputados lo encontramos en el:

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 circunscripciones plurinominales.

ARTÍCULO 54.- *La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:*

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un 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. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción

directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

La base constitucional de la Cámara de Senadores, se encuentra en el:

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

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

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

La iniciativa presentada por el actual presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, incluye entre otras propuestas la disminución del número de Diputados y de Senadores, con el propósito de hacerlo un órgano más compacto y menos costoso para los mexicanos. Además propuso la reelección inmediata de los parlamentarios a fin de lograr un mayor acercamiento de los políticos a la gente que representan, para ser premiados mediante el voto a quienes cumplan cabalmente con la función y se castigue a los malos políticos mediante el rechazo popular.

Habrán Congresos, en el mundo que sesionen permanentemente. Sin embargo, la historia constitucional mexicana nos muestra que a ciertos gobernantes les ha convenido crear un sistema a través del cual, el Congreso sesione únicamente ciertos periodos del año, y con ello evitar un contrapeso efectivo en el ejercicio del poder. Se ha pensado que a mayor tiempo reunido mayor efectividad para el control de los actos del Poder Ejecutivo, sin que ello sea siempre cierto. A continuación pasemos a nuestra actual realidad constitucional y el sistema de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Periodos de sesiones

Ordinarias.- Las sesiones ordinarias se llevan a cabo por periodos y constituyen, a grandes rasgos, los espacios de tiempo hábil en los que el Congreso de la Unión o sus Cámaras pueden sesionar para cumplir sus funciones. Son ordinarias las sesiones que se efectúan durante los días hábiles de los dos periodos establecidos en la constitución política.

Su fundamento constitucional, se encuentra en los artículos:

ARTÍCULO 65.-

El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

En ambos Períodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de

manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

ARTÍCULO 66.-

Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

Extraordinarias.- Son extraordinarias aquellas que se celebran fuera de los periodos ordinarios, con el objeto de conocer sobre los asuntos de trascendencia.

ARTÍCULO 67.-

El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

Funcionamiento en Pleno

El vocablo Pleno deriva del latín *plenus*; adjetivo completo, lleno. Reunión o junta de corporación. Con todos sus miembros, dicho de un cuerpo o junta. Reunión o Asamblea General de una Institución.

Dentro del ámbito parlamentario, recibe el nombre de Pleno, la reunión a la que asisten los miembros integrantes de un Órgano Parlamentario en el número

previsto por los Reglamentos para la integración del quórum, con la finalidad de que pueda sesionar. Se le considera como el Órgano de decisión de las Cámaras por excelencia y se encuentra teñido del tinte democrático, dada la forma de elección de sus miembros. Generalmente los trabajos del Pleno son dirigidos por el Presidente y demás funcionarios de la Mesa Directiva de las Cámaras, de conformidad con sus Estatutos o Reglamentos. Al Pleno de una Asamblea corresponde la deliberación sobre los asuntos de mayor importancia y quienes lo conforman tienen la última palabra en la deliberación y aprobación de los dictámenes y propuestas que le son sometidos por las Comisiones o Comité para su consideración. Así por ejemplo, para una Declaración de Procedencia o Juicio Político es indispensable que el asunto se ventile en el Pleno, a diferencia de las iniciativas de ley que deben pasar por el trabajo de las comisiones parlamentarias competentes.

De acuerdo con los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso se debe reunir en sesión conjunta en las siguientes hipótesis:

- A) El día de la apertura de sesiones ordinarias del primer y segundo periodo; es decir, el primero de septiembre y el quince de marzo de cada año.

- B) Cuando se trate de la protesta que rinda el Presidente de la República, al tomar su posesión del encargo de conformidad con el artículo 87 constitucional.

- C) Cuando califique la causa grave por la que el Presidente de la Republica renuncia al cargo, de conformidad con el artículo 86 constitucional.
- D) Para nombrar presidente interino o sustituto en los supuestos previstos por el artículo 84 constitucional.
- E) Cuando el Congreso designe presidente interino en los supuestos previstos por el artículo 85 constitucional.
- F) Cuando clausure los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias, así como para celebrar sesiones solemnes.
- G) Para autorizar la suspensión de garantías a que se refiere el artículo 29 constitucional.

Siempre que sesione el Congreso de manera conjunta, lo hará en el recinto de la Cámara de Diputados. Por lo que hace al quórum, para la realización de dichas sesiones se requiere de más de la mitad de los miembros de cada una de las Cámaras, tal y como lo establece el artículo 63 constitucional. La sesión conjunta de las Cámaras es una práctica parlamentaria que se sigue en distintas hipótesis en países como Estados Unidos, Inglaterra, Italia, España por citar algunos ejemplos.³⁹

³⁹ *cfr.* PEDROZA De la Llave, Susana Talía, *El congreso de la unión; integración y regulación*, México, UNAM, 1997, pp. 62 y 63.

Funcionamiento en Comisiones

La Comisión Parlamentaria es un órgano colegiado con independencia técnica que se forma por algunos de los legisladores que componen la Cámara. La amplitud y complejidad de las funciones parlamentarias impiden que todas ellas sean estudiadas, analizadas y deliberadas por el pleno, lo que ha derivado en una división del trabajo parlamentario con la finalidad de darle celeridad y eficacia a las decisiones que se adopten.

Para *Fernando Santaolalla*, “*las comisiones no son mas que reuniones restringidas de cierto número de Diputados y Senadores, a fin de conocer a profundidad las distintas leyes y asuntos que requieren la aprobación de las Cámaras, presentando a éstas una propuesta o dictamen sobre cada uno de ellos.*”⁴⁰

Con fundamento en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, “*Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.*”

Las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados son las siguientes: Agricultura y Ganadería; Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables;

⁴⁰ **SANTAOLALLA**, Fernando, *Derecho parlamentario español*, España, Espasa Calpe, 1990, p. 174.

Ciencia y Tecnología; Comunicaciones; Cultura; Defensa Nacional; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Economía; Educación Pública y Servicios Educativos; Energía; Equidad y Género; Fomento Cooperativo y Economía Social; Fortalecimiento al Federalismo; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Justicia y Derechos Humanos; Juventud y Deporte; Marina; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Participación Ciudadana; Pesca; Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales; Radio, Televisión y Cinematografía; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Pública; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Transportes; Turismo; y Vivienda.

Una nota característica de las comisiones parlamentarias de dictamen consiste en que sus miembros forman parte de las mismas durante el periodo que dura la legislatura; es decir, tres años. A partir de tal característica, tales comisiones adquieren cierta esfera competencial no fijada en los ordenamientos legales pero que se deduce de su propio nombre.

El sistema de comisiones permite la especialización de sus miembros, por lo tanto potencializa sus capacidades al concentrar su atención en el estudio de asuntos relacionados con una sola materia. La acumulación de experiencia en el estudio y sustanciación de ciertos asuntos debiera ser aprovechado mediante la conversión del Congreso en un órgano técnico más que político. El sistema de comisiones permite, al menos en el aspecto teórico la agilización de los trámites legislativos,

privilegia el trabajo de pequeños grupos que pueden atender de mejor manera los asuntos de su competencia y en los cuales son versados dada la imposibilidad práctica de que el Pleno pueda sesionar para la resolución de todos los asuntos parlamentarios.⁴¹

El sistema de comisiones resulta ser un filtro en el proceso legislativo ya que muchas iniciativas que pasan por las comisiones nunca llegan a dictaminarse y eventualmente a pasar al Pleno de la Cámara. Toda vez que las comisiones trabajan en base a consideraciones políticas, los miembros de los partidos minoritarios han criticado que dependa de los miembros de una bancada la aprobación o no de las iniciativas parlamentarias que se presentan.

Asimismo, se puede acordar la creación de comisiones extraordinarias para la sustanciación de asuntos de interés coyuntural, es decir, de interés momentáneo y para cuestiones específicas, competencia de la Cámara. En ese orden de ideas, se puede crear una Comisión investigadora, una Comisión sustanciadora de acuerdo a las necesidades políticas del momento.

II. Requisitos constitucionales y legales para ser Diputado o Senador

Para ser Diputado se deben satisfacer los siguientes requisitos constitucionales:

Artículo 55.-

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

⁴¹ *cfr.* NACIF Hernández, Benito, *La cámara de diputados en México*, México, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 35 y 36.

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

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

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

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

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

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

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

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI.- No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Para aspirar al cargo de Senador se deben satisfacer los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de 25 años cumplidos el día de la elección, según lo dispone el artículo 58 de la Norma Fundamental.

En relación al primero de los requisitos, la historia de México nos muestra que los intereses extranjeros en territorio de la república han traído caos e inestabilidad política, económica y social. Justamente el requisito de la nacionalidad se debe a la experiencia histórica de nuestro país. Españoles, franceses, norteamericanos, austriacos son tan sólo algunas de las nacionalidades de personas que han

atentado contra los intereses patrios. El siglo XIX de la historia de México es un periodo trágico marcado por las guerras, por la ambición de poder, por el hambre y por el derramamiento de sangre. Si a ello sumamos que somos alrededor de 100 millones de mexicanos, quisiera pensar que entre ellos habrá algunos miembros honorables, distinguidos, capaces y profesionales que puedan ocupar el cargo parlamentario con el propósito de servir al país y a su gente.

El requisito de la edad se debe a que durante algún periodo de nuestra historia jurídica, la mayoría de edad se adquiría a los veintiún años, en lugar de los dieciocho que son ahora. Sin embargo, pienso que la madurez de una persona no se mide con la edad, sino con sus actos; ellos reflejan la capacidad de la gente para actuar responsablemente. Critico seriamente a los partidos políticos que postulan para el cargo de parlamentario a jóvenes que apenas rebasan la mayoría de edad, que ni siquiera han logrado obtener título universitario, pero cuyos padres tienen el capital financiero para apoyar el capricho de los hijos con ansias de hacer una carrera política. Esto ocurre con frecuencia, en el Partido Verde Ecologista que se ha caracterizado por postular jóvenes de la alta sociedad para ocupar cargos de elección popular y que apenas han cumplido la edad mínima. Considero que el cargo de Diputado o Senador de la República debe ser ocupado por personas maduras, que cuentan con título profesional, especialmente una licenciatura en Derecho o en ciencias políticas, para que sean versados en la materia de las leyes y el funcionamiento de los órganos políticos quienes decidan los asuntos de mayor trascendencia para la nación.

Por lo que hace al requisito de la vecindad, considero que resulta prácticamente ocioso, ya que la representación parlamentaria, al menos por el momento, no es bien definida. Si bien es cierto que en los Distritos Electorales se vota por personas conocidas de la gente del rumbo, el representante popular no representa los intereses políticos, económicos y sociales de la misma, más bien representa a una colectividad indefinida de acuerdo a la propia Constitución y sus leyes secundarias. Que un candidato sea vecino del Distrito en el cual se postula no garantiza que conozca a profundidad los problemas locales, mucho menos que sepa la manera de resolverlos, incluso en campaña llegan a prometer prestaciones que no les corresponden como representantes ante el Congreso.

No ser parte del ejército o de la policía unos meses antes de la elección es un candado que se ha puesto para evitar que mediante el uso de la fuerza y al mando de la policía, un determinado candidato, por temor de los votantes logre ganar los comicios. No hay peor cosa en una democracia que se obtenga la victoria de los comicios mediante el uso de la fuerza, o mediante el manejo del temor que tiene la gente a sufrir represalias en el supuesto de que el candidato ganador no sea el que ocupa cargos policiales o en el ejército.

Vale la pena hacer un paréntesis para recordar que nuestra historia constitucional nos muestra que por algún tiempo, los Ministros de la Suprema Corte eran electos mediante el sufragio popular, a pesar de ser un sistema indirecto de elección. No

obstante, los candidatos debían hacer actos proselitistas como lo hacen Diputados y Senadores. Considero que la separación de la política y de la justicia ha sido una decisión acertada porque la justicia no se puede dejar en las manos de los electores. Con el propósito de lograr imparcialidad, objetividad y autonomía de los órganos encargados de la impartición de justicia, un sistema electoral como el nuestro resultaría nocivo. Tampoco pueden estos altos funcionarios hacer uso de sus influencias políticas para acceder a un cargo de elección popular. Los cargos de Gobernador o Subsecretario de Gobierno son incompatibles con los cargos de Diputado y Senador de la República, aunque en la práctica parlamentaria muchos gobernadores estatales se han llegado a postular como Senadores (representando al Estado que gobernaron).

Si bien es cierto, los Ministros de culto religioso tienen la facultad de ejercer el derecho al voto activo, no ocurre lo mismo con el derecho a ser electos para ocupar un cargo de elección popular. El principio histórico de la separación de la iglesia del Estado orientan las normas contenidas en este artículo.

Texto vigente:

"Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y de agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes: (...)

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no ser votados. Quienes hubieran dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

- e) *Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.”*

El principio de separación Iglesia-Estado se debió a que el Estado no puede permitir la existencia de otro Estado dentro de él. Durante la colonia el clero fue el más rico propietario de la Nueva España. El clero se sirvió del indio para que sin costo alguno le construyera templos, capillas y monasterios. Y este edificó los bellos monumentos que la nación aún conserva.

Sobre el particular sólo basta una muestra de lo nocivo que ha sido para el Estado mexicano que el clero se inmiscuya en los asuntos políticos del país. Al estallar el movimiento de independencia de México, el clero se opuso al mismo. Prueba de ello fue la muerte de Hidalgo y Morelos. Tiempo después al ocupar Gómez Farías la presidencia de la República en 1833, inspirado por las ideas del Dr. Mora señaló un programa de pensamientos avanzados y medidas necesarias para el progreso del país, pero el clero desde el púlpito comenzó una guerra contra el gobierno del país que terminó con la caída del vicepresidente en funciones. Acerca de la actitud del clero durante el Gobierno de Gómez Farías, *Alfonso Toro*⁴² con todo acierto opina que tocar al clero mexicano en sus bienes, era tocarlo en lo que consideraba más sagrado; quizá pudiera convenir en la entrega de la enseñanza en manos de los curas, en que se suprimiera el catecismo en las escuelas; y aún que se

⁴² *cf.* Autor citado por: CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 12ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 246.

atacaran los dogmas por la prensa; pero pensar que dejara pasar sin protesta y sin revolución alguna una medida de carácter legislativo que atacaba sus intereses económicos, era pensar en lo excusado. Todo se utilizó para desprestigiar al gobierno, tanto mas cuanto este pretendía haber heredado del de España las facultades del patronato, pero el clero no se detuvo allí, sino que comenzó a predicar una verdadera cruzada contra Gómez Farías.

Pero fue en la Guerra del 47; es decir, la guerra contra los norteamericanos, donde la iglesia mostró su peor cara, y su bajeza moral. Esta ayudó al general Paredes y Arrillaga a levantarse en contra del gobierno. Y el general que debía obtener el avance de las tropas norteamericanas se lanzó contra el gobierno en momentos sumamente críticos para la república con el propósito de devolver al clero sus privilegios.

Respecto a la prohibición impuesta a los ministros de culto para tener el derecho al voto pasivo, además de contar con las razones anteriores, tenemos que los sacerdotes dependen de un poder extraño al Gobierno Mexicano y obedecen a un Príncipe extranjero. Por ejemplo, tenemos que en el año de 1857 al promulgarse la Constitución, el clero acató las órdenes del Papa y desobedeció al gobierno que trató de derrocar. Razones de peso que justifican perfectamente la exclusión de las iglesias y de los ministros de culto de la actividad política del país.

III. Concepto de Legislatura

La palabra Legislatura, buscada en el diccionario de la lengua española arroja como primera acepción, la del tiempo durante el cual funcionan los cuerpos legislativos.⁴³

Para *Guillermo Cabanellas*, este vocablo se refiere al tiempo en que funcionan los Cuerpos Legislativos. Menciona que en España, es el periodo de sesiones durante el cual subsisten tanto la mesa como las Comisiones permanentes designadas por cada uno de los Cuerpos colegisladores.⁴⁴

El jurista, *Joaquín Escriche* en su diccionario razonado de legislación y jurisprudencia concibe como Legislatura al cuerpo legislativo en actividad, así como el tiempo de su duración.⁴⁵

El tiempo de duración de una legislatura es variable, de acuerdo al derecho comparado, puede durar de entre dos a nueve años, aunque ha predominado el criterio que reposa en un periodo medio, es decir, de tres a cuatro años, en los países en que se ha adoptado el sistema bicameral, los miembros electos de la Cámara Alta cumplen con su encargo por un periodo mayor que aquel que corresponde a sus colegas de la Cámara Baja.

⁴³ cfr. BERLÍN Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, *op. cit.*, p. 573.

⁴⁴ cfr. CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Tomo V, J-O, 20ª ed., Argentina, Heliasta, 1981, p. 116.

⁴⁵ cfr. ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Tomo III. Jui-voz., México, Porrúa 1979, p. 1196.

Es importante recalcar que el periodo de duración de una Legislatura empieza a correr desde el momento en que la Cámara ha quedado formalmente constituida y los Legisladores han rendido la protesta de Ley, de conformidad con los artículos 17 y 62 de la Ley Orgánica del Congreso General de los EUM. En nuestro país no está contemplada la disolución anticipada de la Legislatura, como ocurre en sistema Parlamentarios y por ende, concluye en el término prefijado.⁴⁶

En el caso de México, los Diputados Federales son electos para cumplir con su función durante un periodo de tres años, mientras que los Senadores ejercen el cargo por un lapso de seis años. Cada legislatura se identifica con un número romano que sube en orden consecutivo LVIII, LIX, LX y así sucesivamente.

El principio de la no reelección parlamentaria provoca, al menos desde el punto de vista teórico que cada legislatura tenga que comenzar de cero en el conocimiento de los asuntos parlamentarios, es muy dada la improvisación, ya que siempre son nuevas personas las que ocupan el honorable cargo constitucional. En la práctica sabemos que los miembros de la clase política no son tantos, que en el caso de México, el sistema electoral ha traído consigo la formación de un coto de poder entre unos cuantos. No son pocos los que brincan de una diputación local a una federal, de ahí a una presidencia municipal, luego se postulan para gobernadores para posteriormente ocupar un escaño en el Senado de la República, o en su

⁴⁶ *cfr.* BERLÍN Valenzuela, Francisco (coordinador), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, *op. cit.*, p. 573.

defecto brinca de las diputaciones locales a federales y a la inversa, y se envían en el ejercicio del poder.

IV. Composición de la Cámara, unicameral o bicameral, ventajas y desventajas

El bicameralismo es aceptado usualmente, por virtud de su nacimiento, en los tiempos del siglo XIV en Inglaterra hasta el notable cambio que de eso se observa en el actual parlamentarismo británico, de su necesaria presencia en los Estados de régimen Federal.⁴⁷ No obstante debemos señalar que la historia constitucional de nuestro país muestra que se ha podido vivir dentro de un sistema bicameral a pesar de tener un gobierno centralista.

Silvano Tosi es de la opinión que el debate entre las ventajas del bicameralismo y del monocameralismo es ociosa porque nunca se llega a resolver de forma unívoca. Para este autor son apreciables los argumentos Rousseauianos en el sentido de que la ley, siendo la expresión de la voluntad popular se le debe eliminar cualquier obstáculo a su genuina y directa manifestación, y de ahí la necesidad de que el Poder Legislativo resida en una sola asamblea. Pero tampoco se debe despreciar los argumentos que afirman que la segunda cámara permite una más meditada decantación de la manifestación del pueblo, madura, razonada, pensada; y que aseguran que una asamblea única tendrá fatalmente una vocación hegemónica no

⁴⁷ *cf.* TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas y Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 29.

controlable frente al gobierno; y que acrecientan los riesgos para que se llegue al punto al que Tocqueville llamaba, “la tiranía de la mayoría”.

Tosi, concluye que la alternativa entre el bicammarismo y el unicammarismo no se debe considerar como de alternativas absolutas, sino relativas. Le parece que se trata de un problema empírico de técnica constitucionalista, que es resuelto caso por caso, tomando en consideración las circunstancias de orden histórico – político propias de los ordenamientos en los cuales se desea implantar.⁴⁸ En el caso de la historia constitucional mexicana, se muestra que el sistema unicammaral y bicammaral se ha adoptado simplemente para el acomodo de quienes ejercen el poder en un momento determinado, sin obedecer a razones de corte técnico-teórico. El Senado es un actor político colegiado que al igual que los demás actores se encuentra ávido de ejercer el poder, y si se lo llegan a permitir, puede tomar el control y el mando de las instituciones del Estado. Un ejemplo claro lo vemos en el Senado romano.⁴⁹

Como lo señalan algunos críticos de la Constitución de 1824, sostienen que por imitación a la Constitución norteamericana de 1787 que sirvió de modelo para nuestros primeros legisladores, ha predominado el bicammarismo, en vista tanto del acta constitutiva, como de nuestra primera Constitución Federalista (Arts. 8 y 25; en la centralista de 1836 o siete leyes y en el año de 1843.⁵⁰ Sin embargo, el

⁴⁸ *cfr. Ibidem.*, p. 30.

⁴⁹ *cfr. CHENA Rivas, Rodolfo, El ordenamiento parlamentario y el congreso federal mexicano*, Instituto de Estudios legislativos, México, 1999, p. 11.

⁵⁰ *cfr. TENA Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano*, 33ª ed., México, Porrúa, 2000, pp. 270 y 271.

constitucionalista mexicano, *Manuel González Oropeza* sostiene con fundamento en el trabajo realizado por *José Barragán*⁵¹, *Jesús Reyes Heróles*⁵² y *Manuel Herrera y Laso*⁵³, que el Federalismo mexicano no ha sido una simple imitación de los Estados Unidos; sino que se consolidó a través de un largo y penoso desarrollo propio. La historia de México cuenta con una larga y desafortunada cadena de sucesos que al final de cuentas han permeado en su sociedad e instituciones. El mal gobierno y la ambición de poder ha generado revueltas sociales y derramamiento de sangre. La inestabilidad política y económica han sido la causa de diversas invasiones por potencias extranjeras que han visto en nuestro territorio una mina que ha merecido ser explotada para bien de sus imperios.

Retomando la observación de *Silvano* en el sentido de que cualquiera de los sistemas que se adopte debe atender a las circunstancias históricas – políticas del Estado en donde se desea erigir; parece extraño que en un sistema centralista, en donde el Senado no tenía funciones representativas de los Estados, subsistiera el bicameralismo. Sin embargo esto ocurrió, como ya se ha señalado en la historia constitucional de nuestro país, asignando a tal representación un carácter aristocrático; puesto que uno de los requisitos exigidos para ocupar tan honroso puesto era el de contar con un capital físico que redituara una renta anual no

⁵¹ *cfr. Principios sobre el Federalismo mexicano: 1824*, Departamento del Distrito Federal, México, 1984 y *El pensamiento federalista mexicano: 1824*, Administración y Política, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1983.

⁵² *cfr. Centralismo y federalismo 1443-1814*, Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, 3ª ed., México, Congreso de la Unión, Tomo III, 1985, p. 45.

⁵³ *cfr. Federalismo y centralismo*, México: historia y política, España, Tecnos, 1987, pp. 151 y ss.

menor a dos mil pesos anuales, cantidad de grandes proporciones al inicio de nuestra vida independiente.

En nuestra Constitución centralista, los senadores eran designados por las Juntas departamentales, de acuerdo con las listas que formaba la Cámara de Diputados.

Por su parte, en las Bases Orgánicas de 1843, en su artículo 25 se expresaba que el Poder Legislativo se depositaba en un Congreso, el cual se dividía en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores; además disponía que igualmente se depositaba este Poder en el Presidente de la República, en lo tocante a la sanción de leyes.

Debido a que se sentía a la Cámara de Senadores como un Congreso aristócrata, el constituyente de 1856-57 suprimió la figura del Senado para reducir al Congreso a una sola Cámara⁵⁴. Esto no duró mucho tiempo, ya que el peso dominante del Poder Ejecutivo, fue la causa de que tanto Juárez como Lerdo de Tejada, hicieran que apenas restaurada la república en el año de 1867, se modificara así fuese inconstitucionalmente, la Constitución que apenas entraría nuevamente en vigor. El intento de reforma se logró hasta el año de 1874, cuando se restableció la figura del Senado, siguiendo el modelo estadounidense. La Cámara de Diputados siguió siendo electa en forma proporcional al número de habitantes y la Cámara

⁵⁴ Olvera y Zarco presentaron su voto particular en contra , fundándose éste último en claras razones, distinguiendo el Senado propio del sistema Federal, que era el que se proponía, del cuerpo aristocrático que habían fundado las Bases Orgánicas y había perdurado en el sistema mixto del Acta de reformas. *cfr.* TENA Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 272.

de Senadores, dos por cada estado y dos por el Distrito Federal, conservándose el voto indirecto.

Por su parte, *Serna de la Garza* opina que de manera tradicional se ha identificado al bicammarismo con el sistema Federal. Dicha vinculación tiene su fundamento en que desde la Constitución de 1824 se ordenó que los senadores serían electos por las Legislaturas de los estados⁵⁵. En virtud de dicho procedimiento, se pensaba que los senadores representaban a los estados de la república y no a la nación, como si lo hacían los diputados⁵⁶.

Además, para fortalecer esta creencia, ha contribuido el hecho de asociar en cuanto a la naturaleza de su representación, al senado mexicano con el norteamericano.

Sin embargo, *Serna de la Garza* parece haber advertido elementos que contradicen tal vinculación. Uno de ellos, sería la experiencia centralista mexicana en la cual, como ya se vio subsistió el bicammarismo. Otro elemento lo constituye la gradual desaparición de la intervención de las Legislaturas locales en el proceso

⁵⁵ Así pues, relacionando lo dispuesto por el artículo 10 del proyecto que establecía: “El Poder Legislativo general de la federación, residirá depositado en una cámara de diputados, y en un senado; que componen el Congreso general de la Federación”, con lo dispuesto por el artículo 42, que a la letra reza: “El senado de la federación se compone de dos senadores de cada Estado, elegidos por sus Legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años”. *cfr.* BARRAGÁN Barragán, José, *Introducción al Federalismo; la formación de los Poderes en 1824*, México, UNAM, 1978, pp. 208 y 210.

⁵⁶ Al modo de ver de José Antonio Alonso de Antonio, el bicameralismo solo parece tener sentido en los Estados Federales, o al menos, descentralizados políticamente, en los cuales, las dos cámaras que integran el parlamento asumen representaciones distintas y que desempeñan funciones parcialmente diferentes. Así las cosas, la cámara baja ostentará la representación política, mientras que la cámara alta, la representación territorial. *cfr.* ALONSO DE ANTONIO, José, Antonio, *Derecho parlamentario*, España, J.M. Bosch, 2000, p. 34.

de elección de los senadores, cuyo último resabio fue la disposición contenida en el artículo 56 constitucional que contemplaba facultad de declarar electo al candidato a senador que hubiera obtenido la mayoría de los votos emitidos.

La justificación de un sistema bicameral, no lo constituye el hecho de vivirse un sistema Federalista, sino el ánimo de introducir un principio de control y moderación dentro del Poder Legislativo⁵⁷. Es mas, la mayor serenidad política y de ánimo y de madurez lo supone la edad más avanzada. Este factor resultaría el factor determinante que garantizara la existencia de un elemento moderador en los procedimientos Legislativos.

En nuestro país se está conformando un sistema de partidos diferente, y en el que cabe la posibilidad de que la mayoría de ambas cámaras pertenezcan a un partido distinto al cual pertenece el Presidente de la República, por lo que es de esperarse que el bicamarismo recobre su función de elemento moderador, mediador y representativo de las entidades, de los siempre conflictivos procesos de integración de gobierno y de salvaguarda de la gobernabilidad.

Serna de la Garza, cita las ventajas institucionales del sistema bicameral bajo la óptica de *Tena Ramírez*, las cuales son:

⁵⁷ Sobre el particular Maurice HAURIUO señala que la dualidad de las cámaras es la condición necesaria para la moderación del Poder, sin la cual no es posible gobierno constitucional alguno. El Poder Ejecutivo ha sido moderado por la dualidad del jefe de Estado y de los ministros, por lo que el Poder Legislativo se debe moderar con la dualidad de las cámaras (senadores y diputados). *cf. Principios de derecho público y constitucional*, Traducción por: Carlos Ruíz del Castillo. 2ª ed., España, Instituto editorial REUS, 1972, p. 476.

- a) El hecho de favorecer el equilibrio de Poderes, dividiendo al Legislativo, el cual generalmente tiende a predominar.
- b) En caso de conflicto del Ejecutivo con una de las Cámaras, la otra puede servir de mediadora. No obstante, si el conflicto surge con ambas Cámaras, hay la presunción de ser cierto el criterio de la Legislatura.
- c) La segunda Cámara es una garantía contra la precipitación legislativa, así como contra el error y el desborde y el predominio de las pasiones políticas en el proceso Legislativo⁵⁸. Esto se debe a que el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera cámara y la segunda, permite que la controversia sea meditada y madurada a efecto de emitir un buen juicio.⁵⁹
- d) Además incluyo la representación de los intereses de los Estados como lo hemos visto recientemente con el debate sobre el federalismo fiscal.

La figura del senado se ha podido mantener a través del transcurso de los años, en virtud de que la opinión pública fue convencida de que la dualidad de las cámaras era indispensable para la democracia liberal. La idea básica estriba en que

⁵⁸ Aunque sin coincidir con sus argumentos Maurice Duverger expone que carece de fundamento el argumento que expone que la segunda cámara es para la reflexión; bajo el razonamiento de que la cámara al controlar las decisiones de la primera, evitaría las medidas precipitadas, descuidadas y rápidas; con la finalidad de asegurar un mejor trabajo parlamentario. El autor señala que el defecto principal de los parlamentos es la lentitud y no la precipitación; por lo que al añadir un freno mas, agravaría el problema principal que atañe al parlamento; por lo que propone una disposición adecuada en torno a l trabajo interno de la cámara que asegure la reflexión necesaria, tanto como el sistema bicameral pero sin sus inconvenientes. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª ed. Española, España, Ariel, 1982, p. 136.

⁵⁹ cfr. TENA Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 16ª ed., México, Porrúa, 1978, p. 266. Autor citado por Serna de la Garza, José María, *Panorama de derecho mexicano*, México, Mc Graw Hill, 1997, pp. 9 y 10.

para el equilibrio de poderes es necesaria la existencia de una segunda cámara; ya que una cámara única conduciría al régimen de la asamblea.⁶⁰

Sostengo firmemente que el figura del Senado en el constitucionalismo mexicano actual si es importante, principalmente como un actor político que modera los impulsos de la Cámara de Diputados; ha fungido como un órgano de maduración de las propuestas políticas que afectan a los mexicanos y cuenta con actores con mayor experiencia, trayectoria y preparación que permite razonar de mejor forma las soluciones a los problemas de la nación. La propuesta del Presidente Calderón hizo énfasis en el carácter representativo del Senado de cada una de las entidades federativas, función que a su juicio se ha perdido con el paso de los años.

V. Prerrogativas, derechos y deberes de los Parlamentarios

José Ramón Cossío Díaz al abordar el tema que en este momento desarrollamos, habla sobre prerrogativas de los Legisladores. En cuanto a éstas, las define como una modalidad de los derechos, diferenciándolos de éstos últimos, por cuanto las primeras se otorgan con la finalidad de producir un beneficio personal, en tanto que los segundos tienden a garantizar un beneficio para la función normativa que se desempeña con motivo de un encargo.

⁶⁰ *cfr.* DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª ed. Española, España, Ariel, 1982, p. 135.

El autor centra su tesis en una nueva interpretación del segundo párrafo del artículo 61 Constitucional y que se centra en el hecho de que los Senadores no pueden ser molestados por autoridad administrativa alguna, por ejercer sus funciones parlamentarias. Finalmente habrá que señalar que la inmunidad referida por el autor le otorga efectos procesales, espaciales y reales; además define a la inviolabilidad como una prerrogativa y que las prerrogativas son limitaciones al ejercicio de ciertas funciones públicas a efecto de salvaguardar una función normativa. En este sentido, la inviolabilidad no puede ser sino una restricción procesal que, en un sentido genérico, consiste en la imposibilidad de que las autoridades ejerzan por si mismas, o den curso a las denuncias o demandas presentadas por terceros, por las opiniones emitidas por Diputados o Senadores en las condiciones antes apuntadas. Y cita a *Miguel Lanz Duret* cuando señalaba “esta es una inviolabilidad absoluta y sin restricciones, sea cual fuere la gravedad y el alcance de las opiniones emitidas por Diputados y Senadores”, además *Tena Ramírez* al interpretar el artículo 61 sostenía “Esto significa que respecto a la expresión de sus ideas en el ejercicio de su representación los Legisladores son absolutamente irresponsables, lo mismo durante la representación que después de concluida, lo mismo si la expresión de las ideas constituye un delito (injurias, difamación, calumnia) que si no lo constituye”⁶¹

El derecho fundamental o prerrogativa procesal para el ejercicio de la diputación, y que les da seguridad en el desenvolvimiento de su encargo es aquella que dispone que los Diputados son inviolables por las opiniones que expresen en el

⁶¹ *cfr.* Revista Este País, Tendencias y Opiniones, No. 143, febrero de 2003, pp. 42-48.

desempeño de sus funciones, por lo que no pueden ser molestados por autoridad alguna con motivo de éstas. Además de que se contempla una sanción para aquella autoridad que no observe dicha disposición Constitucional. El mismo texto confiere la obligación al Presidente del Congreso para velar por el respeto al fuero Constitucional de los Legisladores y por la inviolabilidad del Recinto en donde se celebran sus sesiones.

Sobre este derecho fundamental o prerrogativa política de los Diputados, el autor español *Fernando Santaolalla* escribe: *“La libre discusión es tan importante para la función constitucional del legislativo (crítica y fiscalización del ejecutivo, expresión del pluralismo político) que recibe mediante este privilegio una protección especial frente a otros bienes jurídicos, neutralizando cualquier factor que pueda suponer una presión o un riesgo de inhabilitación en los debates”* y concluye su exposición: *“Los inconvenientes que pueda reportar esta irresponsabilidad exterior se ven compensados por el papel insustituible de la libre crítica y discusión en el Estado Constitucional”*.⁶²

Relevante resulta ser para los efectos de la presente investigación saber que el cargo de Diputado es renunciable, cuya causa debe ser conocida por el Congreso y calificada por él; además de que por la ocupación del cargo se tiene derecho a una remuneración. Esta será denominada dieta, que en su monto será igual para cada uno de ellos; misma que será fijada en el Presupuesto de Egresos del Poder

⁶² SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho parlamentario español, op. cit.*, p. 118.

Legislativo, y que solo podrá ser objeto de descuento, por autorización expresa del Legislador o por causa de pensión alimenticia.

Pueden elegir y ser electos para integrar los diversos órganos que conforman el Congreso; tienen derecho a formar parte de un Grupo Parlamentario; participar con voz y voto en las sesiones del Congreso; ser integrante de las Comisiones del Congreso; participar en los trabajos, deliberaciones y debates de las Comisiones; abstenerse de votar en las sesiones del Congreso o de las Comisiones en que forme parte, pudiendo razonar su abstención y en caso de no razonarla, su abstención se sumará al voto de la mayoría; contar con el documento que los acredite con la calidad de Diputados, y las demás que les confieran las Leyes.

Los principales deberes de los Parlamentarios son:

Rendir protesta al tomar posesión de su cargo; acatar las disposiciones del Congreso, de su directiva y de la Comisión Permanente; asistir puntualmente a las sesiones, tanto del Congreso como de las Comisiones de que formen parte; permanecer en el salón de sesiones cuando se desarrollen las mismas; conducirse con respeto ante sus compañeros durante sus intervenciones; Observar las normas de Cortesía y el respeto Parlamentario, para los demás miembros del Congreso, para con los servidores públicos e invitados al Recinto Parlamentario; responder por sus actos u omisiones, en los términos previstos por la Constitución y demás Leyes; Observar en el ejercicio de sus funciones, tanto en el Recinto como fuera de él, el comportamiento en congruencia con la alta

investidura que posee; abstenerse de hacer uso de la palabra, si el presidente no se lo ha permitido; permanecer de pie cuando se dirija hacia la Asamblea durante las sesiones; dar aviso a la directiva, o al presidente de la Comisión respectiva, cuando por causa justificada no pueda asistir a las sesiones o reuniones de trabajo, o permanecer en las mismas; observar y cumplir la Ley y su Reglamento; desempeñar las Comisiones especiales que le encomiende el Congreso, el presidente, o la Comisión Permanente; representar al Congreso en los actos, ceremonias o reuniones a las que sean designados; guardar reserva de todo lo que se ventile o resuelva en las sesiones secretas; presentar a través de la Comisión respectiva la declaración patrimonial en términos de Ley; elaborar en tiempo y forma los dictámenes que le correspondan a la Comisión de que forme parte; las demás que le señale la Constitución, el Reglamento o se deriven de acuerdos emitidos en Asamblea o por la Comisión Permanente.

VI. Las Incompatibilidades Parlamentarias

Las incompatibilidades de los Parlamentarios son el conjunto de cargos y situaciones jurídicas que no se pueden ejercer como Diputado o Senador. Estas persiguen la independencia del Legislador de otros poderes del Estado y de cualquiera otra fuerza política y social, con la finalidad de asegurar el correcto ejercicio de las importantes funciones que se ponen en sus manos.

Fernando Santaolalla hace la observación de que no se pueden confundir las incompatibilidades con las causas de inegibilidad; ya que si bien, ambas tratan de

lograr la independencia de los Legisladores; las segundas, persiguen, además, eliminar ciertas situaciones privilegiadas que podrían producir una discriminación en el proceso electoral. Por esto, las causas de inegibilidad son aplicables desde que comienza y hasta que termina el proceso electoral, con la consecuencia de producir la nulidad de la elección de las personas que hubiesen incurrido en alguna de ellas. Por el contrario, las incompatibilidades se deben observar desde que se constituye la Cámara o la toma de posesión del Legislador y durante todo el tiempo que dure su encargo. La causa de incompatibilidad que se presente al momento de las elecciones no invalida la elección, pero es de aplicación durante el tiempo en que la persona se ostente como Diputado o Senador.

Importante es que se sepa que la presencia de alguna incompatibilidad obliga al parlamentario a optar por continuar en su encargo representativo y desvincularse de la actividad paralela, o renunciar al cargo de elección popular.⁶³

Considero que como cualquier otro derecho, antes de que se pierda, el presunto involucrado debe ser oído en audiencia para que argumente lo que a su derecho convenga. Pese a la necesidad imperiosa de vigilar que las personas que pretenden ocupar un cargo parlamentario no ostenten algún otro que sea incompatible, tampoco se puede descuidar el respeto de la garantía de audiencia. El fundamento constitucional de la garantía de audiencia en materia civil, principalmente, lo encontramos en los artículos 14 y 16 que a la letra dicen:

⁶³ *cfr.* SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario español*, *op. cit.*, pp. 113 y 114.

ARTÍCULO 14.- ...

(...)

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

ARTÍCULO 16.- *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

Jurisprudencia.-

Tipo de documento: Jurisprudencia

Séptima época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Informes

Tomo: Informe 1974, Parte II

Página: 25

AUDIENCIA, GARANTIA DE. *La afirmación de la parte quejosa en el sentido de que no se la citó ni se la oyó en defensa, que implica una negativa, obligó a las responsables a demostrar lo contrario, para desvirtuar la violación al artículo 14 constitucional que se reclama, y por ello, al no haberse aportado la prueba requerida, procede otorgarle el amparo.*

Amparo en revisión 5804/57. Santiago Nieto Lara y coagraviados. 19 de febrero de 1958. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Alfonso Francisco Ramírez.

Amparo en revisión 3494/73. J. Jesús Barragán Valencia y otros. 23 de enero de 1974. Cinco votos. Ponente: Alberto Jiménez Castro.

Amparo en revisión 2667/73. Samuel Mondragón Quezadas. 7 de febrero de 1974. Cinco votos. Ponente: Alberto Jiménez Castro.

Amparo en revisión 1917/73. Vicente Brambila Alberto y otros. 20 de marzo de 1974. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Amparo en revisión 4650/73. Poblado " El Tabaco", Municipio de Culiacán, Estado de Sinaloa. 6 de junio de 1974. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Nota:

Esta tesis también aparece en:

Séptima Época, Tercera Parte, Volumen 66, página 49 (jurisprudencia con precedentes diferentes), bajo el rubro "AUDIENCIA, GARANTIA DE. CARGA DE LA PRUEBA PARA LA AUTORIDAD RESPONSABLE."

Apéndice 1995, Tomo VI, Parte SCJN, tesis 94, página 61 (jurisprudencia con precedentes diferentes).

Apéndice 1995, Tomo III, Parte SCJN, tesis 16, página 15 (jurisprudencia con precedentes diferentes).

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Séptima Época. Tomo VI, Parte SCJN. Tesis: 94 Página: 61. Tesis de Jurisprudencia.

Tipo de documento: Jurisprudencia

Séptima época

Instancia: Pleno

Fuente: Informes

Tomo: Informe 1982, Parte I

Página: 333

AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES. *La Suprema Corte ha resuelto que la garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos.*

Amparo en revisión 6408/76. María Fortes de Lamas y otro. 18 de marzo de 1980. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

Amparo en revisión 3957/76. Estacionamientos San Francisco, S. A. 18 de noviembre de 1980. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Atanasio González Martínez.

Amparo en revisión 798/77. Ranver Compañía Mexicana de Estacionamientos, S. A. 17 de marzo de 1981. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena.

Amparo en revisión 3221/76. Estacionamientos Gante, S. de R. L. y C. V. 17 de marzo de 1981. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Atanasio González Martínez.

Amparo en revisión 3386/76. Ranver Compañía Mexicana de Estacionamientos, S. A. 16 de febrero de 1982. Unanimidad de veinte votos de los Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas, Castellanos Tena, Rivera Silva, Langle Martínez, Abitia Arzapalo, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Rebolledo, Inárritu, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Sánchez Vargas, Del Río, Calleja García, León Orantes y presidente Téllez Cruces. Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Secretario: Pedro Esteban Penagos López.

Nota:

Esta tesis aparece también en:

Séptima Época, Primera Parte, Volúmenes 157-162, página 305 (Jurisprudencia con precedentes diferentes).

AUDIENCIA, ALCANCE DE LA GARANTIA DE.

En los casos en que los actos reclamados impliquen privación de derechos, existe la obligación por parte de las autoridades responsables de dar oportunidad al agraviado para que exponga todo cuanto considere conveniente en defensa de sus intereses; obligación que resulta inexcusable aun cuando la ley que rige el acto reclamado no establezca tal garantía, toda vez que el artículo 14 de la Constitución Federal impone a todas las autoridades tal obligación y, consecuentemente, su inobservancia dejaría a su arbitrio decidir acerca de los intereses de los particulares, con violación de la garantía establecida por el invocado precepto constitucional.

82

Séptima Época:

Amparo en revisión 3364/49. Joaquín Velázquez Pineda y coags. 11 de julio de 1949. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 4722/70. Poblado de Las Cruces (ahora Francisco I. Madero), Municipio de Lagos de Moreno, Jalisco. 25 de febrero de 1971. Cinco votos.

Amparo en revisión 3372/73. Carmen Gómez de Mendoza. 14 de marzo de 1974. Cinco votos.

Amparo en revisión 2422/73. Adolfo Cárdenas Guerra. 28 de marzo de 1974. Cinco votos.

Amparo en revisión 2712/73. Ernesto Elías Cañedo. 18 de septiembre de 1974. Unanimidad de cuatro votos.

NOTA:

Tesis 3, Informe 1974, Segunda Parte, pág. 25.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Séptima Época. Tomo VI,

Parte SCJN. Tesis: 82 Página: 54. Tesis de Jurisprudencia.

No obstante se debe tomar en cuenta que bajo las causas de incompatibilidad subyace el interés público, mismo que se vería burlado si se llega a obligar a los órganos competentes a estarse a las manifestaciones unilaterales del parlamentario afectado, razón de más que confirma la opinión en el sentido de que antes de hacer que un parlamentario deje de ocupar algún cargo supuestamente incompatible sea escuchado por un órgano jurisdiccional y permitirle el derecho a su debida defensa.

CAPÍTULO TERCERO

La incipiente democracia mexicana

I. Que es la democracia

La idea de la democracia ha sufrido transformaciones a lo largo de los años, hasta la fecha no existe una concepción universal y unitaria (unívoca); desde los griegos había confusión al respecto aunque se debe a *Herodoto* la idea de la democracia como el gobierno del pueblo.

La idea democrática en roma tiene sus propios matices, pues parte de la ley, misma que surge de un mecanismo basado en la participación del pueblo. El propio imperio tiene su nacimiento de la voluntad popular manifestada en los comicios. Sin embargo, con el paso de los años, la república romana se fue transformando trayendo consigo la decadencia de la Asambleas dentro del nuevo esquema imperial.⁶⁴

Durante el siglo XVII en Europa, principalmente en Inglaterra, algunos tratadistas y filósofos advirtieron la necesidad de que el gobierno proviniera del consentimiento y no de la imposición, y que se tratara de un gobierno de leyes y no de hombres.

⁶⁴ *cfr.* CABO De la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994. p. 18.

El concepto o idea de la democracia es de naturaleza dinámica, mutable, dúctil que con el paso del tiempo y dependiendo del lugar en que nos ubiquemos habrá de obtener su propia fisonomía.

En ese orden de ideas, no es la misma concepción que se tiene de la democracia en los países árabes, en países africanos, en Europa o en América Latina; tampoco es la misma idea la que se ha tenido en tiempos de la Colonia Española, durante los primeros años del siglo pasado o en la actualidad. A pesar de todo, ciertos elementos esenciales son los que se deben considerar para crear un concepto universal de democracia, mismo que son la participación ciudadana en el gobierno de su país. La forma, los mecanismos e instituciones creadas por los órganos del Estado para la participación ciudadana para la toma de decisiones y el gobierno de cada país es una variable que se acomoda en cada sociedad y de acuerdo a los intereses en juego.

Por algún tiempo se afirmó que la democracia y la representación son conceptos excluyentes, y que su coexistencia genera el falseamiento de ambos. Por ejemplo, en Atenas se desconoció cualquier forma de representación dentro de una vida democrática. Se decía que eran ciudadanos porque ellos directamente decidían las cosas de la ciudad.

Abraham Lincoln concibió la democracia bajo su famosa expresión “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.

Actualmente, la toma de decisiones políticas por los gobernados directamente es a lo que se conoce como democracia directa y existen algunas figuras a través de las cuales el pueblo puede intervenir en la toma de decisiones como son: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, además de su intervención en la jornada electoral. Sin embargo, la representación de los ciudadanos en la toma de decisiones se debió a cuestiones prácticas y de lucha por el poder, pues ya no era posible congregarse a toda la ciudadanía para deliberar; el espacio físico y temporal era insuficiente para darle oportunidad de expresarse a todos los ciudadanos. A partir del crecimiento de las poblaciones y la complejidad de los problemas que se planteaban hubo la necesidad de crear órganos representativos de la voluntad del pueblo, confiada a gente con mayores conocimientos, de mayor edad, más sabia, capaz de solucionar los problemas comunes. La gente del pueblo no desviaba sus actividades cotidianas para intervenir en las decisiones públicas; ello correspondía a determinadas personas que habían sido investidas con ese propósito, cuya actividad principal consistía en estar alerta de la satisfacción de las necesidades colectivas.

Sobre la definición de la democracia, *Giovanni Sartori* señala que un método eficiente para delimitar el campo de un concepto es trabajar a la inversa, es decir, empezando por apuntar lo que no es. En este orden de ideas, para definir el bien hay que diferenciarlo del mal, lo grande de lo pequeño, lo bello y lo feo, así la democracia encuentra sus antagónicos en la dictadura, el totalitarismo, tiranía, despotismo, absolutismo, autoritarismo son términos utilizables como opuestos a

la democracia.⁶⁵ La democracia va de la mano de la tolerancia, de la inclusión, participación, libertad, equidad, justicia. No obstante, debemos considerar a la democracia como un concepto objetivo, no como una virtud en sí misma. Hoy en día, los medios masivos de comunicación venden una idea distorsionada de lo que es la democracia. Ella no es buena, tampoco mala, si bien se le asocia con virtudes, también tiene bastantes vicios, como es el monopolio de las candidaturas a puestos de elección popular por los partidos políticos. Estos cuerpos colegiados que si bien ayudan a sintetizar la labor política de un Estado, gozan de privilegios que en una sociedad pobre como la nuestra se vuelve un insulto para la población, sobre todo para la de menor ingreso.

La democracia no se puede resumir en un proceso, mucho menos en la pura jornada electoral, tampoco en la participación ciudadana en la votación por los aspirantes a cargos elegibles. La democracia es una forma de vida, es cultura, civismo, lealtad, solidaridad, es la firma en que las personas deben conducirse en la búsqueda del bienestar colectivo. En ese orden de ideas, la fuente de la democracia son las aulas de una escuela, las costumbres, los hábitos, la manera en que el pueblo participa obligadamente pero de manera conciente en las soluciones de los problemas comunes.

Así por ejemplo, en una democracia representativa, los órganos parlamentarios y de gobierno pueden adoptar decisiones para mejorar el medio ambiente, pero sin

⁶⁵ *cfr.* SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Nueva Imagen, 1997, pp, 125 y ss.

la participación conciente del pueblo en la búsqueda de las soluciones, no se puede hablar de democracia, sino de una imposición unilateral, de una medida de gobierno.

Jorge Moreno Collado considera que, “El sistema democrático mexicano es por ello una democracia social, en la que el Estado se apoya básicamente de una alianza de clases que han pactado sus compromisos políticos a través del Partido Revolucionario Institucional y los económicos por medio del sistema de economía mixta, cuya rectoría la ejerce constitucionalmente el Estado nacional.”⁶⁶

Esta democracia social se ha transformado mediante el sistema efectivo de partidos. El Revolucionario Institucional ha dejado de ser el partido hegemónico, y a pesar de haber sufrido reveses electorales, sigue siendo una fuerza importantísima dentro del Congreso General de la República, es al mismo tiempo, gobierno de la mayoría de las entidades federativas y ocupa buen número de presidencias municipales. A pesar de que el poder político se ha repartido en tres principales fuerzas, no se puede hablar de una verdadera democracia, debido a que el pueblo se manifiesta inconforme con la gente que ostenta los cargos de elección popular. Los partidos han dejado de elegir a los mejores hombres en sus filas y los cambian por los más populares, los más mañosos y quienes con su experiencia saben hacer negocios por debajo de la mesa al ocupar un cargo parlamentario.

⁶⁶ MORENO COLLADO, Jorge, *La democracia social en México*, México, ICAP, 1982, p. 19.

Nos guste o no, hoy en día, la única democracia posible es la representativa, concebida aquella como la que se ejerce a través de representantes populares, electos periódicamente a través de los mecanismos que se hayan servido construir. Los elegidos desempeñarán las funciones públicas por un periodo determinado de tiempo.

El pueblo solo debe encargarse de vigilar que las decisiones adoptadas por sus representantes sean en beneficio de sus representados. Dada la complejidad del estado moderno, la única democracia posible es la representativa,⁶⁷ sin embargo eso no es óbice para que el pueblo intervenga directamente a través de distintas formas de organización para la toma de decisiones que afecten a la comunidad más estrecha, como lo es la familia, la manzana y la colonia. Nos debemos acostumbrar a exigir al gobierno un efectivo mecanismo de rendición de cuentas, aprovechando la transparencia de la información pública gubernamental, de tal suerte que nos informemos sobre la manera en que los gobernantes ocupan el dinero de los impuestos, el contenido de sus decisiones, las que afecten a la sociedad en su conjunto así como las que llegan a afectar intereses particulares.

Los servidores públicos y los representantes del pueblo deben su cargo a una encomienda social, lo que se traduce en que ellos están para servir a la gente, virtud por la cual, los ciudadanos debemos exigir respeto y que atiendan en tiempo y forma nuestras demandas, como son: el empleo, la mejor distribución de la

⁶⁷ *cfr.* COLOMA, José María, *Léxico de política*, España, Laia, 1975, pp. 47 y 48.

riqueza, la adecuada distribución de las cargas fiscales, una mejor educación, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, el mejoramiento del poder adquisitivo del salario que se ha deteriorado permanentemente, la creación de adecuados sistemas de seguridad social; mejor atención hospitalaria y de los servicios de salud, en general; mayor atención de la seguridad pública, la adopción de medidas proteccionistas de nuestro medio ambiente, entre muchas otras.

Actualmente, la democracia no solo se concibe como una forma de organización política, sino como una forma de vida, que según se plasma en el artículo 3º constitucional, en donde se dice que la democracia no solo es una estructura jurídica o un régimen político, sino un sistema de vida que se funda en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Javier Patiño Camarena sostiene que no es suficiente que un país se afirme democrático para considerarse como tal, sino que se deben observar en él ciertos principios o características propias de ésta clase de régimen, todos ellos forman parte de los que se conoce como sustrato mínimo de la democracia. Los principios más destacados son:

- Principio de soberanía popular,
- Principio de separación de poderes,
- Elaboración de un sistema representativo,

- Establecimiento de un régimen de partidos políticos,
- Reconocimiento y respeto de los derechos del hombre,
- Reconocimiento de los derechos de las mayorías y las minorías,
- Reconocimiento y respeto de los derechos sociales,
- Reconocimiento y respeto del principio de supremacía constitucional,
- El principio de legalidad de los actos de autoridad,
- Transparencia de los actos de gobierno, y
- Adecuado sistema de rendición de cuentas.

Considero que no todos los elementos enunciados por el prestigiado autor sean necesarios para hablar de una verdadera democracia. Así por ejemplo, no estoy de acuerdo en que una verdadera democracia requiera de un sistema de partidos, sobre todo si estos se convierten en el eje fundamental de las instituciones, si en ellos recae el monopolio de la elección de los aspirantes a cargos de elección popular, si se crea alrededor de ellos un coto de poder, una barrera imposible de penetrar que sirven de tapaderas unos a otros en negocios turbios que en nada benefician a la población.

Tocante a nuestro país, si tomamos como premisa mayor la enunciación de factores a que alude Patiño Camarena podemos concluir que México no es un país democrático y está muy lejos de serlo por las siguientes consideraciones. El principio de soberanía popular es letra muerta, si bien es cierto, está plasmado en la Constitución escrita, esta no se lleva a cabo en la realidad política.

Tampoco se ha definido adecuadamente el principio de separación de poderes, pues de ser un principio rígido, este se ha flexibilizado de tal suerte que más órganos del Estado detentan poder. Creo que una gran parte de la población ha dejado de estar de acuerdo con nuestro sistema representativo, debido a que los miembros de la clase política han defraudado la confianza de sus electores, además de que las personas que supuestamente nos representan al interior del Congreso han servido más a los intereses de sus respectivos partidos que a los intereses de la ciudadanía. Los derechos del hombre en una sociedad tan desigual como la nuestra sólo los disfrutaban quienes tienen poder adquisitivo para ello.

Así por ejemplo, el Presidente del empleo (Felipe Calderón Hinojosa) se ha caracterizado por ser el Presidente del desempleo, los servicios de salud pública son nefastos, la educación pública sigue rezagada y parece diseñada para crear gente conformista que en un futuro se pueda vender al menor costo a las grandes transnacionales; el derecho a la vivienda también es una utopía, el campo mexicano está seriamente empobrecido, así que el respeto de los derechos humanos no es una constante en este país. Los sistemas de rendición de cuentas son ineficaces y obedecen a intereses políticos coyunturales y no a una práctica real de control del poder así como del gasto público.

La Auditoría Superior de la Federación actúa al azar, debido a que el periodo anual es insuficiente para revisar la totalidad de la cuenta pública, así que sólo ejercen su autoridad sobre determinados entes estatales y por línea política, ya sea para defender o hundir a un determinado personaje político.

Todo ello me lleva a concluir que no vivimos en una sociedad democrática, los gobernantes están acostumbrados a trabajar en su beneficio y la gente acostumbrada a ello, mal educada, repite el mismo patrón, de tal suerte que vivimos en un país mediocre según las encuestas internacionales anticorrupción, transparencia, económicas, nivel educativo, incluso en las competencias deportivas internacionales, nunca podemos destacar positivamente. Ese es el reflejo de lo que hemos construido y del nivel de exigencia que tenemos frente a las autoridades y de nuestros propios actos.

II. Nos conformamos con una partidocracia

El título del inciso que nos ocupa lo dice todo. La sociedad mexicana ha dejado en manos de políticos a los que por cierto, calificamos de corruptos, el manejo y la dirección del presente y futuro de nuestro país, de nuestro destino. Los mexicanos estamos tan sumidos en nuestros propios problemas que hemos dejado de participar en la toma de las decisiones que nos afectan a todos; lo único que nos limitamos a hacer es criticar negativamente a quienes toman las decisiones, pero no hacemos nada por remediar dicha situación; dejamos de participar en el proceso electoral, dejamos de prepararnos para asumir responsabilidades públicas y hemos preferido ser observadores de nuestra propia caída.

Soy una persona que ama enormemente a su país, de espíritu nacionalista, pero que sabe convivir con gente de otra nacionalidad, respetuosa de los derechos

ajenos y exigente con el respeto de los propios. Creo que los universitarios tenemos la obligación de proponer mejoras que redunden en beneficio de la colectividad, debemos devolver a la Universidad lo mucho que nos ha dado, debemos ser libres para ocupar esa libertad para la creación de nuevos modelos representativos que permitan dejar en mejores manos los asuntos de relevancia nacional.

Hoy en día el reconocimiento constitucional de los partidos políticos lo encontramos, además en el artículo 41 de la Norma Fundamental, en cuya parte conducente dispone:

“ ...

1. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

...”

Como el lector se puede dar cuenta, la Constitución Política no nos brinda una definición de los partidos políticos, aunque el Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales no define a los partidos políticos si nos permite aproximarnos a un concepto legal: *“Son organizaciones políticas nacionales que cuentan con el registro ante el Instituto Federal Electoral, a quienes se les reconoce personalidad jurídica y gozan de los derechos y prerrogativas establecidos en la Constitución y en las leyes secundarias.”*

No sin razón se ha dicho que vivimos en una partidocracia; con lo cual se quiere significar que los ciudadanos mexicanos con aspiraciones a ocupar un cargo de elección popular solo lo pueden hacer a través de los partidos políticos. El artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte conducente a la letra dispone:

“Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.”

El fundamento constitucional y primario de las agrupaciones políticas lo podemos encontrar, entre otros artículos en el 9º, mismo que a la letra dice: *“No se podrá*

coactar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte de los asuntos políticos del país...”

Los partidos políticos son expresión del derecho fundamental de los ciudadanos a asociarse para defender ideas y objetivos políticos que le son comunes a un grupo determinado de gente; son una institución básica de la democracia moderna, a quienes están encomendadas la labor de presentar programas y candidatos en las elecciones, mismos que son identificados plenamente por la opinión pública⁶⁸

Francisco Berlín Valenzuela sostiene la tesis del doble origen de los partidos políticos. Los que tienen un origen parlamentario y electoral, basándose en el lugar de su génesis y su actividad preponderante. Esto significa, que estos grupos desempeñaban su principal actividad en época electoral, y con ello lograr la integración de los grupos parlamentarios. Sin embargo, la correlación de elementos provocó que los partidos tuvieran una directriz política que los llevara de ser un medio para las elecciones, para convertirse en un fin en sí mismos.

Pero los partidos también deben su origen a factores ajenos al parlamento, en virtud de que los modernos partidos de masas han dejado de provenir de la actividad parlamentaria o gubernamental, y se deben a una organización preexistente que va más allá de los fines electorales y parlamentarios. Es aquí

⁶⁸ MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *et al.*, en Berlín Valenzuela, Francisco (comp.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” y Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 511.

donde ocupan un lugar principal los sindicatos, los grupos de intelectuales, los religiosos, la cámara empresariales y otros grupos de la sociedad civil.⁶⁹

Javier Patiño señala que la corriente doctrinaria mayoritaria concibe a los partidos políticos como grupos organizados cuyo propósito es: conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de llevar a la práctica su programa político, económico y social, que postulan sus miembros. Es por ello que a los partidos políticos les corresponde hacer reflejar sus acciones dentro de la estructura del Estado, contribuir a integrar la voluntad general, organizar, educar e informar políticamente al cuerpo electoral, e intervenir activamente en el proceso de selección de sus dirigentes.⁷⁰

Lamentablemente, las organizaciones políticas denominadas “partidos”, han concentrado sus esfuerzos en lucha por el poder y han dejado de lado su labor más importante que consiste en la elaboración de programas y programas emergentes que persigan fines materiales en beneficio del pueblo. La obtención del poder y mantenerse en su ejercicio es su labor fundamental para lo cual utilizan toda su astucia, crean artilugios, violentan el Estado de Derecho y burlan incluso, el espíritu de las leyes electorales. Para un ciudadano común y corriente, esto debe ser muy molesto y lo es más cuando se está conciente de la burla al pueblo y a los electores, como en el caso de ciertos Diputados Electos que han

⁶⁹ Autor citado por: BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Ensayo sociológico jurídico sobre los partidos políticos en México, op. cit.*, p. 22

⁷⁰ *cfr.* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z, 9ª ed., México, Porrúa, 1996, p.2342

renunciado a su cargo para dejarlo en manos de terceras personas, familiares, amigos o personas con quienes tienen alguna clase de deuda personal.

Por lo que hace a los ideales, pareciera que se han convertido en letra muerta, algo insignificante, puesto que la práctica política y parlamentaria nos demuestran que los actores políticos cambian de partido siempre que les conviene; son numerosos los casos que se pueden enunciar. Y ese fenómeno no se debe a que en el partido se violenten sus ideales democráticos, sino que simplemente no les han tomado en cuenta en un tiempo determinado para ocupar cargos de relevancia política. Así podemos citar el caso de Cuahutemoc Cárdenas, Demetrio Sodi, Bernardo Batís, Porfirio Muñoz Ledo, Andrés Manuel López Obrador, Ricardo Monreal, entre otros.

*Max Weber define al partido político como: "...una asociación dirigida a un fin deliberado, ya sea éste "objetivo" como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, sea "personal", es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o si no tendientes a todos estos fines conjuntamente."*⁷¹

Francisco José de Andrea Sánchez considera que las características principales de un partido político son:

⁷¹ BOBBIO, Norberto, *Diccionario de Política*, 4ª ed., Tomo, L-Z, México, Siglo XXI, 1976, p. 1183.

- Durabilidad, es una *organización durable*, por lo que se excluyen a los clanes y las camarillas de formación eventual;
- Es una organización estructuralmente completa;
- Una voluntad deliberada a ejercer directamente el poder, ya sea de forma exclusiva o compartida en cualquier esfera de gobierno, distinguiéndose con ello, de los grupos de presión;
- Una voluntad de búsqueda del apoyo popular, para diferenciarlos de los clubes políticos; y
- Tener independencia orgánica y funcional respecto del propio Estado.⁷²
- Personalidad jurídica y patrimonio propios, así reconocido por el Derecho.

El sistema de partidos es un elemento básico de la democracia, ya que a través de ellos se expresan y canalizan las demandas de la ciudadanía, o al menos, de un sector; además constituye un escaparate en el cual se exhiben o deben exhibir distintas formas de acción política, opciones de gobierno y forma de resolver los problemas generales de la población.⁷³

En la realidad política, el sistema de partidos es fundamental para la ocupación de cargos directivos y de decisión política, a pesar de los vicios que les distinguen y de los serios problemas que representan para la comunidad política verdaderamente organizada. Los partidos seriamente desvirtuados deben

⁷² cfr. ANDREA Sánchez, Francisco José de, *Los partidos políticos, su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002, p. 64.

⁷³ cfr. Autor corporativo, *Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regimenes de financiamiento en las democracias modernas*, México, Instituto Federal Electoral, 2003, p. 22.

recomponer su camino, deben representar verdaderamente los intereses del pueblo, tomar las decisiones más acertadas y que impacten favorablemente a la gente, deben ser negociadores, tolerantes y contar con gente preparada; deben postular candidatos a cargos de elección popular a la gente con mayor experiencia y conocimientos en el tratamiento de los asuntos públicos.

Tal descrédito de los partidos políticos ha impactado negativamente en el porcentaje de la población que acude a las urnas para el ejercicio del voto. El abstencionismo es uno de los ingredientes principales en las últimas elecciones federales; el porcentaje de electores ausentes se mantiene en niveles inaceptables y la reversión de esa tendencia únicamente habrá de lograrse mediante la transformación interna y externa de los partidos.

III. El derecho al voto y sus vertientes

Jesús Alberto Dosamantes Terán entiende por voto “la manifestación de la voluntad individual para tomar decisiones en una congregación o colectividad, o bien, en una asamblea, junta o tribunal colegiado. La suma de los votos individuales inclina la decisión colectiva. En materia electoral, tal decisión colectiva se dirige a integrar los órganos de gobierno.”⁷⁴

Activo.- Las fracciones I y II del artículo 35, aunque, para ser más específicos el voto activo es el que nos interesa, contenido en la primera fracción de las citadas.

⁷⁴ DOSAMANTES Terán, Jesús Alberto, *Diccionario de derecho electoral*, México, Porrúa, 2000, p. 348.

Al mismo tiempo, la Constitución, en la fracción III del artículo 36 establece la obligación de todo ciudadano mexicano de votar en las elecciones populares en los términos que fije la ley.

El Estado tiene la obligación de garantizar a los ciudadanos el derecho a votar, mediante los mecanismos institucionales pertinentes, con fundamento en el artículo 41 de la Constitución General de la República. Según reza el artículo 99 de la Carta Magna, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el competente para resolver sobre los asuntos que tengan que ver con:

“...V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;...”

Los requisitos que debe satisfacer una persona para gozar de derecho al voto son:

- a) Estar vecinado en el país y haber cumplido 18 años de edad.
- b) Encontrarse inscrito en el padrón electoral y aparecer en el listado nominal de electores.
- c) Contar con credencial para votar con fotografía.⁷⁵

⁷⁵ El artículo 176 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a la letra dispone:

1. El Instituto Federal Electoral debe incluir a los ciudadanos en las secciones del Registro Federal de Electores y expedirles la Credencial para Votar.

d) Tener un modo honesto de vivir.

Es importante que se diga que los ministros de culto tienen derecho a votar, pero no les es permitido ocupar cargos de elección popular, por lo que están imposibilitados a ejercer el derecho al voto pasivo, en términos de lo dispuesto por el inciso d) del artículo 130 Constitucional.

El artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a la letra dispone:

“1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

3. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores. .”

Asimismo, el artículo 6 regula una serie de requisitos que debe satisfacer la persona para el ejercicio del voto, en los siguientes términos:

2. La Credencial para votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto.

Cuando la expedición de la credencial para votar no esta en el plazo legal fijado o por imposibilidad técnica o material no los puede incluir debidamente en la lista nominal de electores correspondiente a la sección de su domicilio, o no se le expida la credencial señalada, basta la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutivos del fallo, así como de una identificación para que los funcionarios electorales permitan al ciudadano votar.

“1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código; y

b) Contar con la credencial para votar correspondiente.

2. En cada distrito electoral el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados por este Código.”

Las características del voto son las siguientes: universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.⁷⁶

- Universal porque a él tienen derechos todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos exigidos por la ley de la materia, sin discriminación de raza, credo religioso, género, lengua o condición socioeconómica.
- Es libre porque el elector lo emite sin que se le pueda sujetar a coacción o presión alguna.
- El voto es secreto porque la ley debe garantizar que la preferencia electoral del votante no sea dada a conocer públicamente; esto significa, que el voto es anónimo.
- Es directo, toda vez que el votante debe elegir a sus representantes y gobernantes sin que existan intermediarios.

⁷⁶ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Código Penal Federal con comentarios*, Tomo II, 5ª. ed., México, Porrúa, 2001, p. 1955.

- Es personal debido a que éste derecho solo atañe a la persona titular, sin asesores ni persona alguna que le acompañe.
- Es intransferible porque no se puede enajenar, vender, donar a otras personas.⁷⁷

Pasivo.- El sufragio pasivo es el derecho de todo ciudadano o gobernado para ocupar puestos de elección popular. Sin embargo, antes de ser electo debe ser proclamado candidato, y para ello, dentro de nuestra democracia representativa necesita la plataforma de un partido político que lo postule. Para el ejercicio de éste derecho son tan importantes los partidos, que sin su apoyo, una persona que reúne los requisitos constitucionales y legales para ocupar un cargo de elección popular pudiera no ser candidato.

Los candidatos deben satisfacer los requisitos constitucionales y legales para ocupar el cargo de elección popular para el cual se postulen. Unos son los requisitos que se exigen para ocupar un lugar dentro del Gobierno Municipal, otros son los que se exigen a la persona para ocupar una diputación, o para salir electo Senador de la República, Gobernador o Presidente de la República. A nosotros únicamente nos interesa saber los requisitos que debe satisfacer una persona que pretende ocupar un cargo parlamentario.

⁷⁷ *cfr.* DOSAMANTES Terán, Jesús Alberto, *op. cit.*, p. 349.

IV. Las Elecciones

El vocablo elecciones proviene de la voz latina *Electionem*, con la cual se quiere significar la acción de escoger.

La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto Federal Electoral celebre durante la primera semana del mes de octubre del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral. Para la preparación de la elección es necesario que los partidos políticos propongan a sus candidatos. Los mecanismos para la designación de éstos se han democratizado, pues a diferencia de lo que ocurría hace algunos sexenios, hacia el interior de los partidos hay contienda entre varios aspirantes quienes tendrán que someterse a una elección interna para que la militancia decida quien o quienes serán sus representantes en la elección oficial.

El jurista mexicano *Francisco Berlín Valenzuela* concibe las elecciones como "el proceso a través del cual los ciudadanos escogen a los individuos que deben ocupar los cargos de elección popular, conforme a los tiempos y formas que establezcan las normas jurídicas." ⁷⁸

Nohlen Dieter concibe las elecciones como "una técnica de designación de los representantes ya que, el hecho de que existan elecciones es presupuesto de

⁷⁸ BERLÍN Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri" y Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 390.

*democracia; a través de éstas se sustituye a otros procedimientos como la designación de representantes mediante sucesión, por oficio o nombramiento, por lo que, a punta, las elecciones representan el método democrático para designar los representantes del pueblo”*⁷⁹

Para la elección de los gobernantes que requieren del consenso popular se pueden utilizar distintos sistemas, unos mejores que otros, unos más representativos que otros y que han sido diseñados para que la voluntad del pueblo se vea reflejada en las políticas públicas que se adoptan para gobernar. Durante mucho tiempo se menospreció la importancia de los sistemas electorales, pero este tema ha cobrado vigencia a partir de que el Estado moderno solo se puede sostener mediante la legitimidad y el consentimiento de sus gobernados.

A) Elección directa

La elección de las personas que deberán ocupar las diputaciones locales y federales así como un escaño en el Senado deben primeramente ser postulados por sus respectivos partidos políticos, luego ser candidatos inscritos a la contienda electoral, para luego hacer su campaña en la obtención del voto ciudadano.

Existen variados mecanismos creados para la elección de cargos de elección popular. Uno de esos sistemas se ha denominado directo y otro, indirecto. El directo consiste en que el votante acuda directamente a las urnas y decida sobre

⁷⁹ NOLHEN Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 11.

la persona en quien desea que recaiga el nombramiento, es decir, que no existe un mecanismo intermedio que logre ese efecto.

La historia constitucional nos muestra que el sistema de elección directa de nuestros representantes no ha sido una constante, ya que de acuerdo a la naturaleza conceptual de los cargos y los intereses políticos en juego, el sistema ha variado, supongo que en beneficio de la clase política dominante.

B) Elección indirecta

Nuestra historia constitucional ejemplifica perfectamente el sistema de elección indirecta, que se ha adoptado en diversos textos fundamentales, como los que a continuación se citan:

La Constitución Federal de 1824 adopta un sistema bicameral a fin de conformar su propio congreso. El acta constitutiva (antecedente inmediato de la Constitución de 1824), en su punto número 10 dispone que el Congreso General habrá de conformarse por una Cámara de Senadores y una Cámara de Diputados. Por su parte la Constitución de 1824 dedica el título III al poder legislativo, que comprende del artículo 7º al 63. Este último documento, por ende dispone la misma conformación orgánica para el poder legislativo.

El texto constitucional ordena que la Cámara de Diputados habrá de ser constituida por ciudadanos pertenecientes a los estados de la República, y que esta Cámara en su totalidad habría de renovarse cada dos años. Los miembros de

la Cámara de Senadores eran electos por las legislaturas locales, por mayoría de votos de sus miembros, correspondiéndole a cada uno de los Estados la representación de dos senadores. El fundamento constitucional, por su importancia a la letra se transcribe:

“Art. 25. El Senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.”

De la lectura de los anteriores artículos se desprende una nota diferenciadora esencial de ambas cámaras, pues la Cámara de Diputados era votada directamente por todos los ciudadanos, mientras que la de Senadores era electa por un sistema de votación indirecta en donde participaban los congresos locales, toda vez que desde entonces se sostiene la tesis en que la figura senatorial es característica de los regímenes federales a fin de representar a las entidades que los conforman.

V. El registro de los candidatos

Para el registro de los candidatos los partidos políticos deben cumplir con dos requisitos de forma, siendo éstos:

- Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos; es decir, por dos miembros, siendo uno el titular y el otro el suplente.

- Los partidos políticos deberán promover la igualdad de oportunidades para participar en la vida política del país, tanto a hombres como a mujeres. Para garantizar éste derecho, de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad; artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).
- La plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro de los quince primeros días de febrero del año de la elección; aunque la ley no dice si se trata de días naturales o días hábiles, lo cual pudiera causar confusión entre los aspirantes y los partidos que lo postulen, artículo 222 del mismo ordenamiento. Sin embargo el artículo 223, obliga al Instituto Federal Electoral a una amplia difusión de los plazos para el registro de las candidaturas de los aspirantes a un cargo de elección popular.

Cuando un partido político no cumple con las formalidades antes citadas, será requerido en primera instancia, por el Instituto Federal Electoral a efecto de que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas, apercibiéndole que en caso de desacato se hará acreedor a una amonestación pública.

Si trascurrido dicho plazo el partido político o coalición no hubiese hecho la sustitución de sus candidaturas, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral, le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, haga la corrección, en caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

Antes de dicho plazo, los partidos políticos y coaliciones pueden sustituir libremente a sus candidatos, pero si excede del mismo, solo podrá hacerlo cuando concorra cualquiera de las siguientes circunstancias: por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia, tal y como lo dispone el artículo 227 del Código de la materia. En este último caso, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al de la elección. En los casos en que la renuncia del candidato fuera notificada por él mismo al Consejo General, se hará del conocimiento del partido político que lo registró para que proceda, en su caso, a su sustitución.

Los requisitos mínimos que debe cumplir toda solicitud de registro de candidaturas ante los órganos electorales se encabeza por el nombre del partido político o coalición que los postula, además de los que a continuación se citan y que están señalados en el artículo 224 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

- a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- b) Lugar y fecha de nacimiento;

- c) Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;
- d) Ocupación;
- e) Clave de la credencial para votar; y
- f) Cargo para el que se les postule.

A la solicitud deberán agregarse la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento y de la credencial para votar.

Atendiendo a los principios democráticos, el partido político que postule una candidatura deberá manifestar por escrito que sus candidatos fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del partido.

Requisitos fundamentales que todo partido político debe cubrir para el registro de las listas completas de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales, se deben anexar los documentos aludidos en los anteriores párrafos; y además la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa.

De manera similar se debe tramitar el registro de la lista nacional de candidaturas a senadores por el principio de representación proporcional para la circunscripción plurinomial nacional, documento al que debe acompañarse la constancia de registro de por lo menos 21 listas con las dos fórmulas por entidad federativa de las candidaturas a senadores por el principio de mayoría relativa.

Para el registro de candidatos de coalición, según corresponda, deberá acreditarse que se cumplió con lo dispuesto en los artículos 95 al 99 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de acuerdo con la elección de que se trate, pues estas normas regulan lo relativo a las coaliciones entre partidos.

Inmediatamente después de que el órgano competente ha recibido la solicitud de el partido político coalición para el registro de las candidaturas correspondientes habrá de hacer el estudio y análisis de los requisitos formales antes aludidos, pero encontrando este que no se cumplen en su totalidad prevendrá al solicitante para que dentro de las 48 horas siguientes, satisfaga los requisitos de ley, o sustituya las candidaturas propuestas, siempre y cuando esto sea dentro del plazo fijado en el artículo 223 del Código de la materia.

VI. La campaña y los compromisos adquiridos con los electores

Forma parte de la primera etapa del proceso electoral, por la cual se debe entender como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto, según lo dispuesto por el artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. De conformidad al artículo 237 del Código antes mencionado, las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir

del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.

Fernando Tuesta define la campaña electoral “al conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizadas por los candidatos y partidos que tienen como propósito captación de votos. Estas actividades están sujetas a normas y pautas de actuación que garanticen y permitan la igualdad de los competidores, la limpieza y la transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos...financiadas directa o indirectamente por fondos públicos.”⁸⁰

Para los efectos del mismo ordenamiento, se debe entender por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas. Cabe señalar que las reuniones públicas que realicen los partidos políticos y sus candidatos deben apegarse al artículo 9º constitucional ser respetuosas de los otros contendientes y los partidos que los postulen.

La campaña electoral constituye el esfuerzo más evidente de los partidos políticos y de sus candidatos para ganar la confianza del voto, que a la postre se traducirá en el voto favorable a ellos. Sin embargo, la campaña electoral cumple con otras funciones, mismas que son: la integración del sistema político en su conjunto, entendida ésta como la vinculación psicológica entre una determinada situación y

⁸⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, Tomo I, México, UNAM-TEPJF-IFE-Capel, 2003, p. 121.

actuación política y la sociedad. Las campañas han adquirido tanta relevancia nacional gracias a los medios masivos de comunicación (radio, televisión e Internet).⁸¹

La campaña electoral se ha convertido en la principal actividad de los partidos políticos, a tal grado que en ocasiones no se distinguen entre acciones de gobierno o acciones de campaña. Mediante una serie de actos, dentro del proceso electoral, los partidos políticos y sus candidatos buscan convencer al electorado de ser la mejor elección para ocupar lo cargos elegibles. Para la obtención del voto son capaces de las siguientes argucias:

- Convencer con mentiras;
- Rebasar los topes de campaña;
- Proponer como elegibles a personas que no reúnen los requisitos constitucionales y legales;
- Crean campañas mediáticas que convezan mediante slogan e imágenes, entre otras cosas.

La campaña electoral federal debiera ser el centro de debate de las ideas, de las propuestas a la solución de los problemas que aquejan a nuestro país; sin embargo, es lamentable ver que se trata tan solo de una guerra sin cuartel de imágenes, de estereotipos, en fin, de marketing político. Los descalificativos entre

⁸¹ *cfr.* CABO De la Vega, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994, pp. 151 a 153.

candidatos son la constante, entre ellos sacan sus secretos evidencian su poca confiabilidad.

Es tal el descrédito de los candidatos y de los partidos políticos que han llegado al absurdo de firmar sus promesas ante notario público, para que supuestamente, en el caso de resultar electos, cumplan con todas y cada una de ellas, y tener el poder de convencimiento necesario para su próxima campaña electoral.

CAPÍTULO CUARTO

Inconvenientes de nuestra Representación Parlamentaria

I. La Representación

Para *Bernardo Pérez Fernández del Castillo*, la representación se puede definir como “*la facultad que tiene una persona de actuar, obligar y decidir en nombre y por cuenta de otra.*”⁸²

Citando a *Planiol y Ripert*, *Borja Soriano* señala que la representación existe “*cuando una persona celebra a nombre y por cuenta de otra un contrato (o en general un acto jurídico), de manera que sus efectos se producen directa e inmediatamente en la persona y en el patrimonio del representado, como si él mismo hubiera celebrado el contrato (o ejecutado del acto...*”⁸³

En torno a la figura de la representación han surgido varias teorías para explicarla. Entre las más destacadas están: la teoría negativa de *Geny*; la teoría de la ficción que encuentra entre sus máximos exponentes a *Pothier*, *Laurent*, *Planiol*, *Windcheid*, *Cuncha Goncalves*; teoría del nuncio, teoría de la cooperación; teoría

⁸² PÉREZ FERNÁNDEZ Del Castillo, Bernardo, *Representación, poder y mandato*, 4ª ed., México, Porrúa, 1989, p. 3.

⁸³ BORJA SORIANO, Manuel, *Teoría general de las obligaciones*, 15ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 244.

de la sustitución real de la personalidad del representado por la del representante, encontrando entre sus exponentes a *Jhering, Ripert, Smein, Madray, Bonnecase*, etc.

La representación profesional tiene sus antecedentes más remotos, según *Bernardo Pérez Fernández del Castillo*, en Roma, como una figura comprendida dentro de la *locatio*, y a la que se denominaba *operae liberales*.

Cabe señalar que el artículo 2608 del Código Civil es categórico al disponer: “*Los que sin tener título correspondiente ejerzan profesiones para cuyo ejercicio la ley exija título, además de incurrir en las penas respectivas, no tendrán derecho de cobrar retribución por los servicios profesionales que hayan prestado.*”

No es posible que en la actualidad, los representantes del pueblo ante el Congreso no les sea exigido título profesional alguno, de tal suerte que las personas en cuyas manos están las decisiones más importantes del país sean neófitos, carentes de talento e incapaces de tomar las mejores decisiones en beneficio de la población que indignamente representan.

II. Representación Parlamentaria

En torno a la representación parlamentaria, *Maurice Hauriou* en su momento escribió: “*El gobierno representativo supone, pues, la premisa o antecedente de una determinada organización electoral, si no para la designación de todos los*

representantes del Estado, si por lo menos para los miembros de las cámaras legislativas. Y la idea que está en la base de la organización electoral, según el maestro francés, no es tanto la de la representación como la de la libertad política y la soberanía nacional, porque solo así se puede dar al pueblo la intervención en el ejercicio de los poderes gubernamentales que reclama el régimen democrático.”⁸⁴

Ricardo Sepúlveda apunta que “Si la representación fuera sinónimo de elección popular, no habría razón para que funcionarios de primer nivel, como lo son los de la magistratura, no fueran electos popularmente, so pena de perder su carácter de autoridad.”⁸⁵

La representación parlamentaria es necesaria en Estados complejos como los que existen en la actualidad, no sólo por la enorme población que tienen, sino además, por la complejidad y pluralidad de los asuntos públicos que deben decidirse en beneficio de la colectividad, tales como la seguridad, la correcta procuración y administración de justicia, el empleo, la inversión pública y privada, la educación del pueblo, las comunicaciones y los transportes, el turismo, el derecho universal a la salud, entre muchos otros.

Miembros de la doctrina han opinado que una verdadera democracia es la que se ejerce directamente por el pueblo, motivo por el cual, no admite figuras como la

⁸⁴ GONZÁLEZ Uribe, Héctor, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 1987, p. 390.

⁸⁵ SEPÚLVEDA Iguíniz, Ricardo, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, México, Themis, 1999, p. 36.

representación. Afirman que en un pueblo democrático, los súbditos atienden directamente los asuntos de interés colectivo. No obstante, el enorme crecimiento de la población, la influencia del principio económico basado en la división del trabajo, así como la creciente complejidad de los asuntos públicos han causado la necesidad de que algunos miembros de la misma comunidad se encarguen de debatir, decidir y ejecutar las decisiones que se adopten con motivo de la resolución de asuntos del interés general.

El fundamento constitucional de la representación parlamentaria lo podemos encontrar en los numerales 51, 52 y 60 que por su importancia a la letra se insertan:

Diputados.-

“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.”*

“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 circunscripciones plurinominales.”*

Senadores.-

“ARTÍCULO 56. *La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido*

político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

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

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.”

III. Congresistas por mayoría relativa

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, mayoría relativa es *“La formada por el mayor número de votos, no con relación al total de estos, sino al número que obtiene cada una de las personas o cuestiones que se votan a la vez.”*⁸⁶

También se le conoce como “mayoría simple” o “mayoría ordinaria” al sistema de votación mediante el cual se requiere, para la aprobación de una decisión, un mayor número de votos que aquellos que obtenga otra propuesta. Ello significa que se elija la opción que obtenga más votos que las demás. Si hubiese abstenciones, éstas no se tienen en cuenta para el recuento.

En órganos colegiados, sin importar que sean públicos o privados, las decisiones deben tomarse de acuerdo a la votación de sus miembros. Por virtud de ella, la que obtenga un mayor número de votos resulta ganadora.

⁸⁶ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Tomo II, 2ª ed., España, Espasa Calpe, 2001, p. 1472

Dos de las características principales de la mayoría simple son las que a continuación se enuncian:

- Requiere del voto, únicamente, de los miembros presentes en el acto de la votación.
- No es indispensable que se obtenga un porcentaje mínimo de votos aprobatorios.

El principio de mayoría relativa en materia parlamentaria es aquel principio por virtud del cual, se eligen legisladores federales o locales, a través del voto directo y secreto de los ciudadanos. En tanto los diputados se eligen por distritos uninominales, los senadores se eligen en formulas de dos por cada estado de la república. Se otorga y reconoce el triunfo a las fórmulas que obtuvieron el mayor número de votos sin importar el porcentaje obtenido.

Al día de hoy, los sistemas de mayoría relativa “puros” se encuentran en el Reino Unido y en los países en los que sus instituciones jurídicas y políticas han influido históricamente. Junto al país monárquico, los casos más estudiados son los siguientes: Canadá, India, Nueva Zelanda y los Estados Unidos.

En los países que han adoptado el principio de mayoría relativa, el candidato ganador es simplemente la persona que obtiene más votos, aunque sólo la obtenga por un voto de diferencia. En virtud de lo anterior, los partidos políticos toman en cuenta ésta circunstancia para la elección de sus candidatos.

La práctica parlamentaria aconseja que por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos elijan a la gente más carismática, aquella conocida por la gente, con buenos antecedentes, una persona pública de preferencia, que asegure el voto ciudadano y le permita a su partido la obtención de un espacio más en el Congreso.

IV. Congresistas de representación proporcional

Dentro del sistema constitucional parlamentario mexicano, la representación proporcional es el principio establecido por la Carta Magna para elegir a 200 diputados federales mediante un sistema dentro del cual, se elaboran cinco listas regionales en que se divide la República mexicana y la elección de 32 Senadores de una única lista. Este concepto aparece por primera ocasión en el sistema jurídico y político mexicano con motivo de la Reforma Política de diciembre de 1977, para el caso de los diputados y, en agosto de 1996, para el caso de los senadores.

Dentro del sistema de la representación proporcional, cada partido político enlista a 200 ciudadanos, con la capacidad jurídica para ser electos, con el propósito de acceder a las diputaciones según este principio. El número de congresistas electos a través de este sistema depende del resultado que tenga el partido a nivel nacional, por lo que cada uno, tendrá derecho a una cantidad de diputados federales que proporcionalmente le corresponda según un complicado cálculo aritmético. Una vez que se ha establecido la cantidad de diputados

correspondientes a cada partido político, se procederá a designarlos comenzando por el primero que aparezca en cada lista y hasta que se agote el total de diputados que le correspondan al partido político.

Los diputados de representación proporcional no cuentan con la aprobación de la ciudadanía, no hay contacto con la población; para su elección se hace una división de cinco circunscripciones plurinominales que determina el Código Federal de Procedimientos Electorales, siendo el principal requisito que deben satisfacer los partidos políticos, el obtener cuando menos el 2% de la votación total. La lista de las personas que aspiran a una curul por este principio son los principales líderes del partido, la gente más experimentada, la que ejerce mayor presión política, la que tiene gran experiencia parlamentaria, aquella que realmente tiene capacidad de crear consensos, pero al mismo tiempo de hacer temblar a los diputados de los otros partidos; también se incluyen en dichas listas a los líderes sindicales entre otros personajes capaces de acarrear votos y gente a favor de las causas de su partido.

Quien está interesado en ocupar una curul por el principio de representación proporcional cuida que su nombre sea ubicado en los primeros lugares de la lista, pues son los primeros en tomarse en cuenta para ocupar los cargos, mientras que aquellos que ocupan los lugares de en medio o del final están sujetos al resultado de la elección, quedan a expensas de la preferencia electoral.

Aspectos positivos de la representación proporcional:

1. A partir de su adopción, se otorgaba representación política a las minorías o partidos de minorías en un sistema dominado en el que existía la hegemonía de un solo partido.
2. Asegura la representación en el Congreso de los partidos minoritarios.
3. Convierten al Congreso en un órgano plural e incluyente.
4. Surge un contrapeso dentro del congreso para el trabajo legislativo y la toma de decisiones.

Aspectos negativos de la representación proporcional:

1. Los partidos políticos enlistan a personalidades de su propia burocracia, así como personalidades que han demostrado fidelidad a los partidos con el propósito de compensarles y de abultar la representación partidista al interior del congreso.
2. Al ser nombrados por los dirigentes partidistas, se convierten en jefes de bancada por lo que en sus manos se encuentra la elaboración de la agenda legislativa para discutirse en el seno del congreso con sus homólogos.
3. Existen militantes de los partidos políticos que siempre han perdido su elección a través del voto ciudadano, pero que han ocupado en varias ocasiones una curul o un escaño gracias al sistema de representación proporcional.
4. Estos candidatos no necesitan hacer campaña, ni tener contacto con el pueblo, ya que su designación dependerá del lugar que ocupe en las listas elaboradas por su partido.

5. Son fieles sirvientes a las órdenes del partido que los enlistó en lugar de representar los intereses del pueblo.
6. Propicia el anquilosamiento de los órganos parlamentarios, creando cotos en el poder.
7. Engrosan el órgano parlamentario haciéndolo más abultado, por lo tanto más costoso para el pueblo que lo sustenta.

V. Los grupos parlamentarios y los partidos políticos

Un grupo es una pluralidad de personas o de cosas que forman un conjunto, de acuerdo a la acepción que nos brinda al diccionario de la Real Academia de la lengua. Por su parte, el vocablo parlamentario hace entender que se trata algo relativo al parlamento. No obstante lo anterior, en sentido técnico se debe entender como *“el conjunto de individuos de la institución representativa (parlamento, congreso o asamblea) de un determinado país, que se relacionan entre sí conforme a determinadas características”*.⁸⁷

El reconocimiento constitucional de los grupos parlamentarios lo podemos encontrar en el tercer párrafo del artículo 70, cuyo texto a la letra se inserta:

“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.”

⁸⁷ PEDROZA De la Llave, Susana Thalía, en Berlín Valenzuela, Francisco (comp.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, op. cit., p. 459.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26 define a los grupos parlamentarios como:

“el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.”

Susana Thalía Pedroza de la Llave, al igual que algunos autores utilizan los términos “Fracciones Parlamentarias”, “Grupos Parlamentarios” o “Grupos Políticos”, como sinonimias, mismos que se usan para denominar al conjunto de Diputados o Senadores que se encuentran vinculados unos a otros por su filiación de partido, el cual ejerce influencia en las Cámaras del Congreso de la Unión.

A continuación habremos de citar algunas definiciones de Grupo Parlamentario:

Para *Torres del Moral* es: *“La unión de ciertos miembros de la Cámara que pertenecen a un mismo partido y actúan con organización y disciplina estables”*.⁸⁸

Carro Martínez los define como *“las asociaciones en que se distribuyen e integran todos los miembros de una Cámara según sus afinidades de partido e ideologías para conciliar con unidad de voto y de portavocía casi toda la actividad parlamentaria”*.⁸⁹

⁸⁸ Autor citado por: ALONSO De Antonio, José Antonio, *et al*, *Derecho Parlamentario*, España, J.M. Bosch editor, 2000, p. 98.

⁸⁹ *Ibidem.*, p. 99.

José Antonio Alonso de Antonio propone la siguiente: “la unión de varios Parlamentarios, con afinidad ideológica o por necesidades Parlamentarias, en orden a la organización personal interna de trabajo de las Cámaras”.⁹⁰

El Grupo Parlamentario se integra con un mínimo de cinco diputados y sólo puede haber uno por cada partido político nacional que cuente con representación en la Cámara. Estos son presididos por un Coordinador del Grupo parlamentario, que generalmente es la persona con mayor experiencia política de los que conforman la agrupación. La importancia del Coordinador y de la persona en quien recae el cargo, se debe a que 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.

Bajo la óptica de *Fernando Santaolalla*, los Grupos Parlamentarios son los ejes sobre los cuales gira la vida política de las Asambleas legislativas en nuestros tiempos, de tal suerte que los verdaderos protagonistas del parlamentarismo actual son las fuerzas políticas organizadas. Los Grupos Parlamentarios constituyen los determinantes reales de las decisiones y funcionamiento del Poder Legislativo del Estado.⁹¹

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *cfr.* SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, España, Espasa Calpe, 1990, pp. 139 y 140.

En la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario entregará a la Secretaría General una serie de documentos para su debida identificación y registro:

- a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes;
- b) El reglamento interno del Grupo relativo a su funcionamiento, según dispongan los estatutos del partido político al que pertenezcan; y
- c) Nombre del diputado que haya sido designado como Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas. De hecho, el coordinador del grupo parlamentario es aquel diputado que va a ejercer el férreo control de la disciplina parlamentaria sobre el resto de los miembros del grupo; constituye el vínculo entre el partido y sus representantes en la Cámara; participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La relación entre el grupo parlamentario y el partido político se manifiesta primordialmente en la disciplina parlamentaria, que como sabemos constituye una línea recta de dirección y de mando del partido político hacia el grupo que lo representa en la Cámara. Esta disciplina parlamentaria reduce visiblemente la

libertad de los congresistas para determinar unilateralmente su voto, normalmente siguen las instrucciones que le dan los miembros de su partido desde la cabeza. Si bien es cierto no es el único medio de control que ejercen los partidos, si es el más importante. Esto me recuerda la ironía de la disposición constitucional que establece que los diputados representan a toda la nación, cuando de facto sabemos que representan principalmente los intereses de su partido.⁹²

Por disciplina de grupo se entiende a la “*obligación de un representante político elegido popularmente a seguir las consignas del voto del partido o del grupo parlamentario a que pertenece.*”⁹³

En la opinión de *Pablo de Bufalá Ferrer Vidal*, la disciplina de voto es uno de los elementos esenciales para el funcionamiento del sistema parlamentario contemporáneo; para que un gobierno colocado con base en una cierta mayoría no se encuentre repentinamente privado de cualquier posibilidad de acción. En este sentido cita al autor *Paul Gaudemet*: “*La fuerza gubernamental supone la disciplina de partido mayoritario. Si en el seno de este partido se producen disidencias, el gobierno no podrá ya mantenerse en el poder.*”⁹⁴

⁹² *cfr.* RAMÍREZ, Manuel, *Grupos parlamentarios y sistema de partidos en revista mexicana de estudios parlamentarios*, México, No. 3, Primera Época, Volumen I, septiembre – diciembre de 1991, p. 208

⁹³ *Estudios parlamentarios*, Revista de política y derecho parlamentario, año I, No. 1, México, junio-julio de 1992, p. 233.

⁹⁴ GAUDEMET, Paul, *Le pouvoir executif dans le pays occidental*, Paris, Monchretiene, 1966. Autor citado por: BUFALÁ FERRER VIDAL, Pablo de, *Derecho Parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999, p. 54.

El hecho de que exista una disciplina de Grupo permite deducir que los miembros del mismo podrán comprometerse al apoyo de una postura determinada, bajo la idea y de forma confiada en que sus compañeros de Grupo asumirán la misma postura. Por ello, se evitan los problemas que se daban cuando las decisiones se tomaban por un Pleno desarticulado en donde era dable que surgieran alianzas eventuales o contra natura con los más diversos fines, pero cuyo efecto principal era el de entorpecer los trabajos Parlamentarios y desprestigiar a la Cámara.⁹⁵

VI. Crítica a los Diputados y Senadores electos que renuncian al cargo para encomendárselo a un tercero (la suplencia)

A pesar de que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) dispone que al menos el 40% de los candidatos propietarios a ocupar un cargo en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, deben ser de un mismo género procurando llegar a la paridad, sin embargo, la práctica electoral ha demostrado que los partidos políticos han encontrado formas de evadir el cumplimiento cabal de este imperativo, siendo uno de los casos más conocidos, como el de las “Juanitas”.

El día 2 de febrero del año dos mil diez, el pleno de la Cámara de Diputados tomó la protesta de ley a 13 legisladores, de los cuales algunos sustituyen a mujeres.

⁹⁵ *cf.* Congreso de los Diputados, *Los órganos de gobierno de las cámaras legislativas. Presidente, mesa y junta de portavoces en el derecho parlamentario español*, Monografías 11, España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, p. 25.

En medio de protestas de las bancadas del PRD y PT, quienes lamentaron que se tomará la protesta a los suplentes de las llamadas "juanitas", se dio trámite final en San Lázaro. Cabe señalar que se les apoda coloquialmente como "juanitas" por la similitud con el caso de Rafael Acosta, alias "Juanito", quien ganó la elección a Jefe Delegacional en Iztapalapa y renunció para dejar su cargo a Clara Brugada, quien finalmente no pudo ser candidata por orden del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que acreditó varias irregularidades en el proceso de selección interna.

Rindieron protesta como diputados federales:

Suplente	Suplido	Partido
Humberto Agustín Macías Romero	Oralia López Hernández	Partido Acción Nacional
Nazario Herrera Ortega	María Elena Perla López Loyo	Partido Acción Nacional
Efrain Ernesto Aguilar Gongora	Angélica del Rosario Araujo Lara	Partido Revolucionario Institucional
Alfonso Primitivo Ríos Vázquez	Anel Patricia Nava Pérez	Partido del Trabajo
Carlos Alberto Ezeta Salcedo (hermano)	Mariana Ivette Ezeta Salcedo	Partido Verde Ecologista de México
Enrique Salomón Rosas Ramírez	Sara Gabriela Montiel Solís	Partido Revolucionario Institucional

Suplente	Suplido	Partido
Julián Nazar Morales	Ana María Rojas Ruiz	Partido Revolucionario Institucional
Cuauthémoc Gutiérrez de la Torre	Fuensanta Patricia Jiménez Casé	Partido Revolucionario Institucional
Alejandro del Mazo Maza	Carolina García Cañón	Partido Verde Ecologista de México

La diputada Enoé Margarita Uranga Muñoz, del Partido de la Revolución Democrática (PRD) dio la bienvenida al cambio de los diputados, sin embargo, lamentó que las siete legisladoras hayan actuado como "prestanombres" para hacer nuevamente a las mujeres "sujetos de discriminación política" para ceder su curul a varones.⁹⁶

La misma congresista repudió que se concedieran dichas licencias, las que calificó como "un hecho bochornoso", como una burla a la ley y las llamadas cuotas de género que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así también, para evitar discutir sobre la aprobación o no de las licencias solicitadas por las parlamentarias titulares del cargo, cuando un diputado acumule 10 faltas el presidente de la Cámara podrá llamar al suplente, únicamente informando a la asamblea, a partir de las atribuciones que le confiere el inciso "n"

⁹⁶ Léanse los diarios de mayor circulación en el Distrito Federal del día 2 de febrero del 2010.

del artículo 23 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La burla, sin embargo, desde mi perspectiva no únicamente es hacia las cuotas de género establecidas en las disposiciones legales, sino que lo peor es la burla a la ciudadanía, a los votantes quienes durante las campañas electorales escucharon propuestas, incluso sintieron alguna afinidad con un determinado candidato.

No es decente, tampoco moral y debiera ser ilegal utilizar en campaña a determinadas personas capaces de obtener el voto de la ciudadanía, gracias a su carisma, o tan sólo para cumplir con la cuota de género a que se refiere el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para luego solicitar licencia a efecto de que ocupe tan digno cargo, el suplente, a quien el partido político le ha otorgado de manera mañosa el cargo de parlamentario a costa de los intereses del pueblo, engañándolo de manera artera y humillante.

Conclusiones

1. El estudio de la representación parlamentaria cae dentro del objeto de estudio del Derecho Parlamentario y no del Derecho Legislativo.
2. El acto legislativo, por un lado se caracteriza por su carácter técnico, pero al mismo tiempo se trata de un acto político que requiere de la negociación con las diversas fuerzas políticas que participan dentro del Congreso.
3. El derecho parlamentario y sus instituciones tienen entre otras fuentes, la lucha por el poder político, el control del poder por parte de los monarcas y de los gobernantes. A ello debemos el sistema bicameral y los periodos de sesiones.
4. El sistema bicameral no es una constante en el sistema jurídico mexicano, así como tampoco tiene relación directa con nuestro sistema federal.
5. El Derecho parlamentario a pesar de ser autónomo tiene relación directa con otras disciplinas jurídicas.
6. La representación parlamentaria debería ser encomendada a gente preparada, dada la importancia y complejidad de los asuntos de su competencia.
7. La representación proporcional es un mecanismo a través del cual los partidos políticos colocan dentro del congreso a sus principales líderes, sin que tenga importancia la aprobación del electorado.
8. Dentro del Congreso, son los grupos parlamentarios los protagonistas de la vida política, más que los diputados considerados individualmente.

9. Los intereses de los partidos políticos se protegen fielmente a través de la presión que ejercen los grupos parlamentarios sobre sus congresistas.
10. Se afirma que la reelección parlamentario inmediata podría romper con la disciplina de partido y del control que los partidos políticos ejercen sobre sus miembros.
11. El periodo tan reducido de las legislaturas en la Cámara de Diputados impide la especialización de sus miembros, por lo que la improvisación y la ignorancia son unas constantes muy nocivas en la vida parlamentaria.
12. Dada la complejidad del trabajo parlamentario hubo la necesidad de crear comisiones (especializadas) en las diversas materias de mayor importancia para el Estado.
13. Han formado parte de la Cámara de Diputados personas que apenas han cubierto el requisito de la edad y la ciudadanía; que deben su encargo a su relación de parentesco con ricos empresarios o miembros longevos de la clase política mexicana, y que en la práctica demuestran carencia de talento alguno.
14. La historia constitucional mexicana muestra que el sistema unicameral y bicameral se han adoptado simplemente para el acomodo de quienes ejercen el poder en un momento determinado, sin que ello obedezca a razones de carácter técnico.
15. Un Estado que se aprecia de ser democrático se forja por la participación política de los gobernados.

16. La representación parlamentaria es una institución necesaria en todo Estado moderno, por lo numerosos que son los pueblos y la complejidad de los asuntos públicos.
17. En un Estado democrático, lo menos que se puede exigir es el respeto a la decisión de los votantes.
18. La elección de los Diputados se vuelve en una farsa cuando en lugar de ocupar el cargo el candidato titular de la fórmula, lo llega a ocupar un tercero que en realidad no participó en la contienda electoral.

Bibliografía

1. ALONSO De Antonio José Antonio, *Derecho Parlamentario*, J.M. Bosch editor, España, 2000.
2. ARTEAGA Nava Elisur, *Derecho Constitucional*, 3ª edición, Oxford University Press, México, 2008.
3. BÁTIZ Vázquez Bernardo, *Teoría del derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999.
4. BERLÍN Valenzuela Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
5. BISCARETTI Di Ruffia Paolo, *Derecho Constitucional*, 3ª edición, Tecnos, Traducido por: Pablo Lucas Verdú, España, 1987.
6. BUFALÁ Ferrer Vidal Pablo de, *Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999.
7. BURGOA Orihuela Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª edición, Porrúa, México, 2009.
8. CABO De La Vega Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, UNAM, México, 1994.
9. CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 7ª edición, Porrúa, México, 2003.
10. CASTELLANOS Hernández Eduardo, *Derecho electoral en México*, 2ª reimpresión, Trillas, México, 2005.
11. DUVERGER Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª edición, Ariel, Barcelona, 1980.
12. FIX-ZAMUDIO Héctor y VALENCIA Carmona Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3ª edición, Porrúa, México, 2003.
13. FRAGA Iribarne Manuel, *El Parlamento británico*, Instituto de Estudios Políticos, España, 1960.
14. MANZELLA Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones legislativas, Serie estudios Parlamentarios, México, 1987.
15. MORA-DONATTO Cecilia Judith, *Estructura orgánica y funcional del poder legislativo mexicano*, Cámara de Diputados, México, 2000.
16. NOHLEN Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3ª edición, UNAM, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
17. OROZCO Gómez Javier, *Estudios electorales*, Porrúa, México, 1999.
18. PATIÑO Camarena Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, 1994.
19. PONCE De León Armenta Luis, *Derecho político electoral*, 2ª edición, Porrúa, México, 1998.
20. QUIROGA Lavie Humberto, *Derecho parlamentario iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.
21. RABASA Emilio, *La Constitución y la dictadura; estudio sobre la organización política de México*, 9ª edición, Porrúa, México, 2002.
22. PÉREZ Fernández Del Castillo, *Representación, poder y mandato*, 11ª edición, Porrúa, 2001.
23. SANTAOLALLA Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, España, 1990.
24. SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Nueva Imagen, 2ª edición, México, 1997.

25. SEPÚLVEDA Iguíniz Ricardo, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, Editorial Themis, México, 1999.
26. SERNA De la Garza, José María, *Panorama de derecho mexicano*, Mc Graw Hill, México, 1997.
27. TAMAYO y Salmorán Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, Fontamara, 2ª edición, México, 2002.
28. TENA Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808 – 1994*, 18ª edición, Porrúa, México, 1994.
29. TENA Ramírez Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 33ª edición, Porrúa, México, 2000.
30. TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones legislativas, México, 1996.
31. *I Jornadas de Derecho Parlamentario 21, 22 y 23 de marzo de 1984*, Vol. I, Congreso de los Diputados, Monografías 3, Cortes Generales, Madrid, 1984.

Diccionarios

32. BOBBIO Norberto, *Diccionario de Política*, 10ª edición, Tomo L-Z, siglo XXI, México, 1976
33. BURGOA Orihuela Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 6ª edición, Porrúa, México, 2005.
34. CABANELLAS Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Tomo V, J-O, Editorial Heliasta, Argentina, 20ª edición, 1981.
35. COLOMA José María, *Léxico de política*, Laia, España, 1975.
36. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, Tomo II, México, UNAM-TEPJF-IFE-CAPEL, 2003.
37. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 52ª edición, Espasa Calpe, España, 2001.
38. PILAR Hernández María del, *Diccionario electoral del Distrito Federal*, Porrúa y UNAM, México, 2003.

Legislación

39. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
40. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
41. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
42. Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
43. Código Civil para el Distrito Federal.

Páginas Web (internet)

44. BERLÍN Valenzuela Francisco, (Coord.) *Diccionario universal de términos parlamentarios*.
http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf
45. Diccionario Jurídico Mexicano.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/resulib.htm>