

321909



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS  
ESCUELA DE DERECHO  
CLAVE 3219**

**IMPROCEDENCIA DE LA ABSTENCION DEL VOTO  
EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO MEXICANO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

**JOSE ANUAR DAHER CORTEZ**

**ASESOR: LIC. RENE ANTONIO PALAVICINI ESPONDA**



MEXICO, D.F.

2005

0350005



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Señor, Gracias por ayudarme en esta gran etapa.

A mi Madre y Padre por todo el apoyo que me han dado siempre incondicional, gracias por ser como son.

A mis niños del alma Regina, Paula y Gino.

A la gran familia que tengo gracias por siempre estar juntos, gracias tía Güera.

A mi compadre y hermano Lic. Héctor Flores.

A todos mis amigos que me han brindado su apoyo en esta extraordinaria carrera de la vida.

A mi amigo y guía el Dr. Alfonso Ruiz Soto.

A mis compañeros y siempre amigos del Centro de Estudios Universitarios, gracias por todos los momentos. RA, GP, JG, EA, JR.

A mis profesores y a esta gran escuela gracias por todo su apoyo.

A la memoria de un gran abogado y amigo Lic. Carlos Estrada, mi padrino.

## INTRODUCCION

¿Abstenerse es una forma de votar? ¿Abstenerse de votar es una forma de expresar un mandato popular?

El problema que plantea la tesis tiene como propósito dimensionar, en su justa proporción, a la abstención del voto por parte de los legisladores que componen las Cámaras del Poder Legislativo Federal.

Tal dimensión, pensamos, se debe lograr a través de dos vías básicas, a saber: 1) conocer el fundamento de la abstención dentro del marco jurídico, positivo y vigente; y, 2) desentrañar, desde una perspectiva ético-jurídica, los valores que implica un sistema representativo, sus responsabilidades y los extremos que delimitan su existencia.

La abstención del voto es, ante todo, una práctica parlamentaria reconocida y aplicada a lo largo de los años. Sin embargo, su fundamento jurídico plantea varias aristas. En primer término, es discutible la procedencia de la costumbre como fuente general en el derecho público, pues si bien es admisible en algunas disciplinas como el derecho internacional público, en otras, como el derecho administrativo y fiscal, su procedencia se encuentra restringida; pero, más a detalle, no resulta claro que, aún reconociéndole el carácter de fuente integradora en el derecho parlamentario, la costumbre pueda ser derogatoria de disposiciones expresas.

Por otra parte, la representación popular exige, por definición, llevar la voz de otros, la palabra de quienes no tienen la legitimación jurídica para tomar decisiones ante una Asamblea; sin embargo, la abstención del voto

pareciera ser precisamente el antónimo de un pronunciamiento, es decir, un *no-pronunciamiento*. En este sentido, resulta indispensable definir los valores y las responsabilidades que animan a la representación popular, para saber si la abstención de un pronunciamiento permite desahogar efectivamente el mandato popular que se ha conferido a los legisladores o si, por el contrario, constituye mayormente una forma de neutralidad que no admite la representación colectiva.

No obstante lo dicho, lo cierto es que en la práctica parlamentaria mexicana la abstención del voto es una forma reconocida y arraigada para manifestar una decisión política, aunque su "expresión" no sea necesariamente la mejor forma de asumir un posicionamiento.

La historia nos permite conocer innumerables ejemplos para acercarnos a este problema: la abstención de algunos Legisladores en la Cámara de Diputados para frenar el proceso de juicio político iniciado en contra del entonces gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo Pintado; la celebre neutralidad de algunos diputados federales para impedir que el proyecto de la llamada "mayoría opositora" se impusiera a la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación presentada por el Presidente Ernesto Zedillo, sobre todo en lo referente a la canalización de fondos públicos para cubrir los intereses generados por el rescate bancario; las abstenciones "en bloque" cuyo efecto fue impedir la aprobación de las controvertidas reformas al sistema fiscal que preveían el cobro del Impuesto al Valor Agregado a medicinas y alimentos.

Todos estos ejemplos, más los cientos o miles que están documentados en los archivos del Poder Legislativo Federal, son muestra clara de una práctica no solo reconocida, sino también arraigada. Por tal

motivo, a través de este trabajo nos hemos a dispuesto a desentrañar las notas distintivas de una práctica que, aunque común, no acaba de encontrar su justificación, ni ética ni jurídica.

**CAPITULO I**  
**ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES**

## 1.1. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

En este texto fundamental, lo que podríamos tomar como la regulación del voto de los representantes populares es mayormente escasa. Algunos artículos se limitan a referir los procesos que debe seguirse frente a tal o cual resultado en los procesos de formación de leyes, dejando la parte de precisiones al llamado "reglamento de debates".<sup>1</sup>

**"Artículo 53.-** Todos los proyectos de ley o decreto sin excepción alguna se discutirán sucesivamente en las dos cámaras, observándose en ambas con exactitud lo prevenido en el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones."

## 1.2. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

En la Ley Tercera de la Constitución Centralista de 1836, también conocida como las "Siete Leyes Constitucionales", en lo relacionado con la facultad u obligación de votar por parte de los legisladores, sólo se hace referencia a lo que en su momento deberá definirse mediante el reglamento que se expida para normar el desarrollo de los debates del Congreso.<sup>2</sup>

**"Artículo 16.-** El Reglamento del Congreso especificará la hora a que deben comenzar cada día las sesiones, el tiempo que debe

---

<sup>1</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1995*: 19 ed., Ed. Porrúa, México, 1995. Pág. 110.

<sup>2</sup> Op. Cit. Pág. 216.

durar cada una, cómo, y hasta por cuánto tiempo podrá suspender las suyas cada Cámara, y todos los demás requisitos preparatorios de cada sesión ordinaria o extraordinaria, y de las discusiones y votaciones.

**Artículo 17.-** Para la votación de cualquiera ley o decreto, deberá estar presente más de la mitad del número total de individuos que componen la Cámara, y toda votación se hará por la mayoría de sufragios de los que estuvieren presentes, excepto en los casos que la ley exija número mayor.”

### 1.3. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.

Este es uno de los documentos fundamentales de mayor brevedad en su vigencia. Quizá por ello no aludió con detalle muchos temas trascendentales. En el tema de nuestro interés, se limitó a reenviar a un reglamento “todo lo relativo al desempeño de las funciones encomendadas a las Cámaras”.<sup>3</sup>

**“Artículo 71.-** Todo lo relativo a juntas preparatorias, ceremonial, orden de debates y demás puntos conexos con el desempeño de las funciones encomendadas a las Cámaras, se fijará en el reglamento interior del Congreso.”

---

<sup>3</sup> Op. Cit. Pág. 294.

#### 1.4. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

Como es sabido, este texto fundamental prevé, como punto básico, la vuelta de vigencia para la Constitución federalista de 1824.<sup>4</sup> Acompaña, desde luego, algunas reformas a dicho documento. Pero, por la naturaleza del tema que tratamos, es claro que dichas modificaciones no se refieren a las obligaciones de los legisladores en torno al ejercicio del voto.

#### 1.5. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

La Constitución de 1857 es, puede decirse, la verdadera precursora de nuestro texto constitucional vigente. En ella, el tema de la votaciones se aborda de manera menos específica que en las de los años 1824 y 1836.<sup>5</sup>

En uno de sus artículos refiere al reglamento de debates para lo que ella conoce como las iniciativas presentadas por diputados distintos de las diputaciones de los Estados. En el otro, indica que en el trámite de formación de leyes, la primera discusión (y votación, por lo tanto) de una iniciativa, debe darse acorde a lo que dispone el reglamento:

**“Artículo 66.-** Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los

---

<sup>4</sup> Op. Cit. Pág. 322.

<sup>5</sup> Op. Cit. Pág. 458.

diputados, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.”

**“Artículo 70.-** Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:

- I. Dictamen de comisión.
- II. Una o dos discusiones, en los términos que expresan las fracciones siguientes.
- III. La primera discusión se verificará en el día que designe el presidente del congreso, conforme a reglamento.
- IV. Concluida esta discusión, se pasará al ejecutivo copia del expediente, para que en el término de seis días manifieste su opinión, o exprese que no usa de esa facultad.
- V. Si la opinión del ejecutivo fuere conforme, se procederá sin más discusión, a la votación de la ley.
- VI. Si dicha opinión discrepare en todo o en parte, volverá el expediente a la comisión para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio.
- VII. El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida ésta, se procederá a la votación.

VIII. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.”

#### **1.6. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DE 1857.**

En este documento, al igual que el texto constitucional de 1857, el constituyente decidió que, al tratarse de aspectos relacionados con la discusión de iniciativas o proyectos de leyes o decretos, la norma reguladora sería el propio Reglamento de Debates; es decir, aquí se prevé nuevamente un sistema de reenvío legislativo absoluto, para que el órgano encargado de expedir el citado reglamento, sea en efecto el ente competente para disponer, en toda su amplitud, del marco regulador que tendrán las discusiones y votaciones dentro del Congreso de la Unión.

Así, el artículo 65 solo menciona que durante los periodos de sesiones, el órgano legislativo discutirá y votará las iniciativas que le presenten; el artículo 70, por su parte, dispone de manera general que el Congreso tendrá facultad para definir su estructura y funcionamiento internos, lo que no solo comprende la parte orgánica (prevista por la ley que lleva ese nombre), sino también la parte procedimental (materia del llamado Reglamento de Debates), como insumo básico en el funcionamiento de ese órgano colegiado; finalmente, son los artículos 71 y 72, analizados ya en la parte correspondiente al proceso legislativo, los que de manera explícita refieren al Reglamento de Debates como el instrumento que debe definir el marco al que se sujetarán las discusiones, debates y votaciones del Congreso General.

**“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 15 de marzo 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 70.-** Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

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.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.”

**“Artículo 71.-** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

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

**“Artículo 72.-** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones [...]”

**CAPITULO II**  
**DEFINICION CONCEPTUAL**

## 2.1. LA REPRESENTACION POLITICA.

La representación es una de las instituciones jurídicas más antiguas y una de las cuales ha inspirado con mayor fuerza la construcción de teorías y posturas doctrinales respecto de sí misma, en virtud de que constituye una necesidad primaria del ser humano en su condición de ser racional que desea explicar tanto su posición en la naturaleza creada, como su situación en relación con el conjunto de los que con él hacen una vida en común.

De lo anterior, la complejidad ontológica de la representación, porque no se trata sólo de que un sujeto represente a otro o a una colectividad, sino también de que uno se vea representado en ese sujeto o en el sistema de símbolos y reglas en los que a ese sujeto se le atribuye la figura de representante. Y es que incluso un individuo aislado tiene necesidad de *representarse a sí mismo*, para reflejar su imagen en el todo y reconocerse en el papel que se asigna en ese mundo. Las pinturas rupestres y el teatro más antiguo tratan en una forma primaria de expresar esta ancestral necesidad del ser humano. En todos estos casos, la representación exige la expresión o exteriorización de formas, ideas, imágenes o posiciones mediante las cuales se tratan de expresar los sentidos, la voluntad o el pensamiento. La representación es, pues, la exteriorización propia o ajena.<sup>6</sup>

En el ámbito de lo político, que por definición implica la existencia de una comunidad (la *polis*), la representación escapa de la esfera individual y se sitúa en las relaciones inter-humanas: otro –el representante- actúa *por cuenta de o como si* fuese el representado. Aquí el problema no es la toma de conciencia de la posición del ser humano en la naturaleza (como lo es

---

<sup>6</sup> GARCÍA OVIEDO, Carlos. *Derecho Administrativo*; Tomo I; 6ª. ed., Ed. E.I.S.A. Madrid, 1957. Pág. 622.

en el aspecto individual), sino su posición en la sociedad políticamente organizada y, por tanto, en relación con el poder de dominación.<sup>7</sup> El gran esfuerzo intelectual de elaboración de doctrinas sobre la *representación política* se debe precisamente a la búsqueda de legitimidad, de justificación de ese poder; a la necesidad de organizar institucionalmente puentes entre la sociedad (genéricamente entendida) y el poder, para que éste no sea sólo fuerza coactiva, sino también autoridad legítima y, en consecuencia, respetable.

La representación estamental, la representación territorial, la representación de intereses corporativos o minoritarios o la representación popular general condicionan la legitimidad del poder a que sus decisiones se adopten precisamente a través de (o teniendo en cuenta) los cauces de formación de la voluntad colectiva que ellos respectivamente comportan. Sin embargo, y volvemos al punto de partida, en la medida en que el sistema político funcione, el individuo o la sociedad se verá representado en él; es decir, no sólo tendrá como referente a sus representantes, sino al sistema político en su conjunto, en el que se verá *representado a sí mismo* como una pieza no ajena y que da sentido a su funcionamiento.

Quien ejerce la representación adopta la forma de *órgano representativo*. La propia contradicción de estos dos términos ("órgano" y "representativo") señalada por la doctrina alemana clásica y el que un positivista como Kelsen dudase en ubicar al parlamento como "órgano" de la *Sociedad* o del *Estado*, da idea de la dificultad que encierra teorizar sobre la representación política y más aun hallar su encaje desde una perspectiva estrictamente jurídica.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, pág. 623.

Hoy en día los retos a los que se enfrenta la institución de la representación política no han hecho más que crecer a pesar de la consolidación de la democracia representativa como el sistema más adecuado de creación de legitimidad política. El constitucionalismo sigue en este aspecto anclado dogmáticamente en el siglo XIX y pudiera decirse que el progreso más importante en esta materia ha sido la ya lejana conquista del sufragio universal y la relevancia jurídica de la representatividad política de los representantes a través de la implantación de sistemas electorales de "representación proporcional". A ello se unió en la segunda mitad del siglo pasado el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como instrumentos de participación política y de formación de la voluntad popular.

Sin embargo, la institución jurídica de la representación política no se ha adaptado todavía a las sociedades del siglo XXI, que demandan una profunda renovación constitucional. La democracia tiende a ser sustituida por la *partidocracia* o la *telecracia* a que hacía referencia Giovanni Sartori: los partidos políticos se apropian de la representación política y la conformación de la opinión pública se hace cada vez más desde los medios de comunicación. Las nuevas tecnologías y el papel de los *multimedia*, junto con la función de los partidos como máquinas electorales al servicio de sus dirigentes, convierten a la representación popular en un liderazgo de cúpulas y a las elecciones en un plebiscito sobre los líderes de esas cúpulas.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Giovanni Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Traducción de Ana Díaz Soler, Ed. Taurus, Madrid, 1998. Pág. 88.

El Congreso es el campo de las disputas partidistas, y ni siquiera de todo el organismo político, sino únicamente de sus dirigencias; la representatividad decrece y el abstencionismo prospera, como la natural expresión del desencanto ciudadano. La representación política se concentra en figuras unificadoras como la del Presidente de la República, el Coordinador Parlamentario o el jefe del Partido, por mencionar algunos; como líderes de cúpula, estos personajes orientan la política estatal y con sus decisiones influyen directamente en la vida de los ciudadanos, sin reparar en la voluntad o los intereses de los mismos.

La complejidad social tiende a desdibujar el principio de igualdad, que debiera ser la base del pluralismo y la representación política, para encumbrar "personalidades" o jefes de partido, de sector o de camarilla, cuyas decisiones en la mayoría de los casos no se identifican con el sentir popular, poniendo en jaque a la clásica idea de la "representación nacional".

Hasso Hoffmann, en su estudio titulado "*La representación en la teoría del Estado premoderna. Sobre el principio de representación en la "política" de Johannes Altusio*" realiza una primera aproximación del concepto a través de lo que él llama la *persona repraesentata*. Para él, lo importante en la representación política no es suplantar la voluntad de la persona representada por las decisiones de la asamblea de representantes, sino que debe existir un paralelismo obligado entre los intereses de ambas partes, es decir, entre la asamblea y el individuo representado.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> HOFFMANN, Hasso. *La Representación en la Teoría del Estado Premoderna. Sobre el principio de representación en la "política" de Johannes Altusio* Revista Fundamentos. La representación política 3/2004; Coordinador: Francisco J. Bastida Freijedo. Oviedo, 2004. Pág. 35

Para Hoffmann el estatus “democrático” de la organización social significa que el pueblo es la auténtica magistratura suprema cuyas decisiones se adoptan por mayoría y, evidentemente, cuando se habla de un sistema democrático-representativo esas decisiones no se someten a un plebiscito constante y perpetuo, sino que se adoptan a través de representantes electos ex profeso para tales fines.

El problema de la representación política es precisamente el mantenimiento de su función mediadora entre dos sujetos, representante y representado; formalmente su función consiste en hacer valer la voluntad del representante como si fuese la del representado (dos sujetos y una única voluntad), y cobra relevancia en el terreno de lo político precisamente cuando el representante opera como poder público y su voluntad se convierte en voluntad estatal; esto es, la decisión tomada por la autoridad del Estado es en realidad la voluntad del representado, en voz del representante. Así, la representación popular es el ejercicio de expresar la conjunción de voluntades entre el representado y el representante.

Sin embargo, la sinergia entre los intereses no es el único problema que plantea la representación en el ámbito de la política. El sistema representativo también exige la manifestación o exteriorización de las posiciones que en su caso se asuman respecto de un asunto público; en este caso, la representación popular exige que las voluntades se externen, se expresen. El representante está obligado a exteriorizar, mediante su voz, la sinergia entre la voluntad propia y la de sus representados en torno a un asunto que es precisamente de interés público. A diferencia de lo que ocurre en el terreno del derecho privado, en la idea de la representación pública no cabe la posibilidad de no decidir, de no expresar, pues ello en el fondo significa no representar.

Si bien es cierto que al momento de ejercer el derecho de voz y voto es difícil determinar en qué casos el representante excede su mandato y, por lo tanto, su legitimidad se vuelve cuestionable, también lo es que el no expresar, el no decidir, anula definitivamente su calidad de portavoz o representante de los intereses populares. En este sentido (en el ámbito del derecho público), la representación no acepta el silencio como forma de expresión.

La representación en el terreno de lo público implica la capacidad de decidir sobre asuntos que conllevan el interés general; no se trata de situaciones respecto de las cuales se pueda jugar un papel neutral o apartado; en las decisiones públicas el imperativo es la responsabilidad y el compromiso, no la neutralidad y el desinterés.

Así pues, puede concluirse que la representación popular consiste en la capacidad, legítimamente reconocida, de expresar, de exteriorizar la decisión que surge de conjuntar los intereses propios de los legisladores con los del universo que se representa.

## **2.2. PROCESO LEGISLATIVO.**

La expresión de las voluntades populares, en un estado de Derecho, está destinada a seguir el curso de las instituciones. En efecto, en el constitucionalismo moderno –tomando el término a partir de la ilustración generada por la Revolución Francesa–, el estado de Derecho surge como una reacción al estado monárquico absolutista, en el que las funciones de legislar, juzgar y administrar o ejecutar se fundían en la persona del rey o monarca.

Frente a tales circunstancias, la evolución jurídica producto de los acontecimientos históricos concluyó que el estado de Derecho solo sería tal en los casos en que la autoridad estuviera sujeta a una norma previamente establecida, norma jurídica proveniente de la voluntad popular, la cual, a su vez, tenía una sola forma de expresión: la ley.<sup>10</sup> Así, el estado de Derecho encontró durante mucho tiempo en el principio de legalidad su componente fundamental, su miembro más distinguido.

No fue sino hasta el siglo XX, con la aparición de los regímenes totalitarios, en que el concepto del estado de Derecho comenzó a buscar nuevos atributos, más allá de la estricta idea del principio de legalidad como fuente generadora de su existencia, pues, en casos como la Alemania de Hitler, la Italia de Mussolini o la Rusia stalinista, por mencionar algunos de los ejemplos más conocidos, el problema no era la inexistencia de un orden jurídico, ni su desconocimiento por parte de la autoridad (debe recordarse que en aquellos casos la observancia del marco jurídico era estricto), sino la ausencia de principios o valores que ya en ese momento se concebían como fundamentales y universales, y que con la evolución acarreada por la Segunda Guerra Mundial dieron lugar a lo que ahora se conoce como el estado de Derecho democrático, que es aquel que considera no solo los aspectos relacionados con la legalidad en los actos de autoridad, sino también el cumplimiento de los ideales de libertad, igualdad y justicia.

Como garantía del reconocimiento de tales principios, el estado de Derecho democrático ha puesto en marcha una serie de mecanismos, más o menos identificados, con miras a lograr la salvaguarda de aquellos

---

<sup>10</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*: Tomo I; 10ª. ed., Ed. Civitas Ediciones, Madrid, 2001. Pág. 705.

valores que se consideran fundamentales o definitorios de su propia existencia. En la actualidad, una de las mayores aristas que ocupan al estado de Derecho es precisamente la transparencia de los procesos públicos, característica que va ligada no solo a difundir los resultados de la gestión pública, sino también a someter al escrutinio de la sociedad las decisiones de la autoridad respecto de los asuntos de interés general.

En esta tesitura, uno de los mecanismos que mejor materializan los ideales perseguidos a través de la transparencia es, precisamente, lo que conocemos por "debate", idea a la que hoy se le agrega el término "público", el cual nos indica que dicho debate debe ser abierto, de cara a la sociedad; en una palabra, transparente; pues ello permite que la sociedad, representada para estos efectos, conozca a cabalidad los temas de interés público y las posiciones que en torno a ellos asumen sus representantes.

En el proceso de formación de leyes, que es la expresión de autoridad que nos interesa destacar, el debate público constituye una parte medular. Es la etapa en la que se exteriorizan posiciones sobre un tema, se discuten ideas y se arriba a conclusiones que, finalmente, se materializan en un voto, el cual representa el sentido de la voluntad popular.

Este debate está contemplado en nuestra norma constitucional. Los artículos 71 y 72 de la Carta Magna describen lo que en la disciplina parlamentaria se conoce como proceso legislativo o proceso de formación de leyes, mismo que comprende diversas etapas y que, a decir de el maestro TENA RAMÍREZ, está excesivamente regulado o precisado en el

texto fundamental, pues su materia debiera corresponder a las normas de carácter secundario.<sup>11</sup>

El artículo 71, dice a la letra:

**“Artículo 71.-** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

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

Lo anterior indica que, a nivel federal, sólo existen tres entes facultados, sin que exista reconocimiento a lo que se conoce como “iniciativa popular”, que es la posibilidad de que un grupo de personas, sin representación institucional, tenga la facultad de proponer temas que den lugar a la discusión del Congreso General, para luego convertirse en normas de carácter general.

---

<sup>11</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*; 30ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1996. Pág. 295.

Después, el artículo 72 de nuestra norma fundamental establece:

**“Artículo 72.-** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

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

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las

observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

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

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

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

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

Como se sabe, el Poder Legislativo mexicano, encarnado en la figura del Congreso General, es el órgano responsable de producir las normas

legales que expresan la voluntad del pueblo mexicano y que se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano, únicamente sometidas a la Constitución. Tal función, dijimos, se lleva a cabo a través del proceso legislativo.

En el derecho mexicano, y siguiendo al maestro Eduardo García Máynez,<sup>12</sup> es frecuente distinguir seis etapas típicas de elaboración de la ley, a saber:

- a. Iniciativa,
- b. Discusión,
- c. Aprobación,
- d. Sanción,
- e. Publicación,
- f. Iniciación de la vigencia.

Otros autores, suelen reducirlas a cinco etapas, excluyendo del procedimiento a la sanción e iniciación de la vigencia y agregando la de promulgación.

---

<sup>12</sup> Eduardo García Máynez. *Introducción al Estudio del Derecho*; vigésima quinta edición; México: editorial Porrúa, 1975. Pág. 53.

Se acepte una u otra clasificación, por nuestra parte y con la mirada puesta en la Constitución, proponemos su estudio en tres fases perfectamente delimitadas que conforman el llamado procedimiento legislativo; estas son, a saber:

- 1) *Fase de iniciativa;*
- 2) *Fase de discusión y aprobación por las Cámaras; y*
- 3) *Fase integradora de la eficacia.*

La "Fase de Iniciativa" se encuentra regulada por los artículos 71 y 122, base primera, fracción V, inciso ñ), constitucionales, así como por el 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos. De esta manera, el derecho de hacer propuestas o presentar proyectos de ley está reconocido por la propia Constitución mexicana, la cual indica de manera muy clara quiénes son los titulares en exclusiva de esta potestad. Señalando tales artículos al:

Presidente de la República como facultado para ejercer el derecho de iniciativa. De esta manera, el Presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto; pero de manera exclusiva le corresponderá presentar las iniciativas de:

- I. La Ley de Ingresos,
- II. El Presupuesto de Egresos de la Federación, y
- III. La Cuenta Pública.

Con base en la normativa antes citada, también los miembros de una y otra Cámara, es decir, los diputados y los senadores, son titulares de la iniciativa legislativa. Los legisladores pueden presentar proyectos de ley o decreto sin más restricciones que respetar las materias reservadas al Presidente de la República.

No se exige, incluso, que el proyecto de ley o decreto sea suscrito por un número determinado de legisladores. En este sentido es válido pensar en que la iniciativa legislativa pueda ejercitarse individualmente por cada uno de los parlamentarios y también presentarse proyectos de manera conjunta.

Finalmente, los citados artículos 71 constitucional y 55 del RICG en su fracción tercera, otorgan, asimismo, este derecho a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por la vía del artículo 122, base primera, fracción V, inciso ñ), para presentar iniciativas en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.

Todos los proyectos de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, a elección de el o de los proponentes, los cuales pasarán de inmediato a comisión. Pero esta regla general encuentra dos excepciones, a saber: los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos; o bien sobre reclutamiento de tropas, los cuales, por mandato constitucional (artículo 72 inciso h), deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Para conocer de las iniciativas de ley o decreto es necesario, con fundamento en el artículo 63 constitucional, que se integre el quórum

necesario, es decir deben estar presentes la mitad más uno de los miembros de las cámaras. Finalmente hay que señalar que nuestra propia Norma Fundamental establece que si el proyecto de ley ha sido rechazado por la cámara de origen, el mismo no podrá presentarse en las sesiones de ese año (artículo 72, inciso g).

Por otra parte, una vez presentado el proyecto de ley o decreto por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, se da inicio a la “fase de discusión y aprobación” del proyecto de ley o decreto; en este periodo del procedimiento legislativo ordinario se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley. Esta fase está regulada por los artículos 72 de la Constitución y del 95 al 134 de RICG.

Recibido el proyecto por una de las cámaras, el presidente de la misma lo turnará a la comisión a la que corresponda el estudio en razón de la materia que entrañe la iniciativa legislativa, misma que será publicada en la *Gaceta Parlamentaria*. De esta manera, la Cámara que ha recibido la iniciativa se constituye en la Cámara de Origen, quedando a su colegisladora la función de Cámara Revisora.

Este es el momento en el que las comisiones legislativas desplegarán sus trabajos y harán uso de todas sus facultades para solicitar documentos y mantener conferencias con Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento, etcétera, a fin de presentar un dictamen de los negocios de su competencia.

Todo dictamen de comisión deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Para que haya dictamen, éste deberá

presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen la Comisión. Si alguno o algunos no están de acuerdo con la mayoría, podrán presentar su voto particular por escrito.

Una vez que los dictámenes estén firmados por la mayoría de los miembros de la Comisión encargada del asunto, se publicarán junto con los votos particulares, si los hubiera, a más tardar cuarenta y ocho horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a discusión y votación. A los dictámenes publicados de esta manera, podrá dispensarse la lectura, previa consulta al Pleno en votación económica.

Los dictámenes en su totalidad estarán sujetos a discusión en lo general, pero en lo particular sólo se discutirán los artículos reservados.

En relación con las discusiones en general de un dictamen de ley, cada grupo parlamentario contará con quince minutos para su intervención; después de ésta se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, los que dispondrán de diez minutos cada uno. La participación de los grupos parlamentarios se realizará en orden creciente en razón del número de diputados que lo conforman.

Agotada la discusión en lo general y consultado el Pleno sobre artículos reservados para discusión en lo particular, en un solo acto se votará el dictamen en lo general y los artículos no reservados.

De acuerdo con la regulación específica, si el dictamen fuere rechazado al término de la discusión en lo general, en la sesión siguiente se pondrá a discusión el voto particular. Si fuesen más de uno los votos se discutirá el del grupo parlamentario de mayor número de diputados y si éste

se rechaza también, se procederá a discutir en la siguiente sesión el del Grupo Parlamentario que siga en importancia numérica, y así sucesivamente hasta agotarlos todos.

La discusión en lo particular será de la siguiente manera: se discutirá cada artículo reservado; cuando el proyecto conste de más de treinta artículos se consultará al Pleno si procede su discusión por capítulos. Una vez que se haya llegado a un acuerdo al respecto se procederá a abrir un turno de hasta cuatro oradores en contra y cuatro en pro, por cada artículo o grupo de éstos; de tal manera que cada orador dispondrá de cinco minutos si se discute por artículos y de diez minutos cuando se discuta por grupo de artículos.

Si un artículo o grupo de artículos fuese rechazado por la cámara, esa parte del dictamen regresará a comisión para que ésta lo reelabore, tomando en consideración todo lo dicho durante la discusión, y lo presente nuevamente en sesión posterior. Entretanto, el resto del proyecto de ley aprobado quedará a disposición de la Presidencia de la Mesa Directiva y no podrá turnarse a la legisladora hasta que no se presente la nueva propuesta de la comisión dictaminadora y la cámara resuelva al respecto. Una vez concluidas las discusiones en lo general y en lo particular, se procederá a la votación, misma que se realiza a través del sistema electrónico de asistencia y votación.

Aprobado un proyecto en la cámara de origen, pasará a la otra cámara legisladora, que de igual manera procederá a la discusión y aprobación de la iniciativa de ley. En este momento pueden presentarse tres situaciones distintas, a saber:

1) Que la cámara revisora la apruebe sin modificaciones; en cuyo caso se continuará con el procedimiento legislativo iniciándose así la fase que hemos denominado *integradora de la eficacia* (artículo 72, inciso a, constitucional).

2) Que algún proyecto de ley o decreto fuese *desechado en su totalidad* por la cámara revisora, en cuyo caso volverá a la cámara de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si una vez examinado fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la cámara de origen, pasará a la cámara revisora, que lo desechó, la cual deberá volverlo a tomar en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría se pasará a la siguiente etapa del procedimiento legislativo. Pero, en caso contrario, si la cámara revisora lo volviera a rechazar, dicha iniciativa de ley no podrá presentarse nuevamente en el mismo periodo de sesiones (artículo 72, inciso d, de la Constitución).

3) Si no se presentará ninguno de los dos supuestos anteriores y un proyecto de ley o decreto *fuese desechado en parte, modificado, o adicionado* por la cámara revisora; la discusión de la cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de origen se pasará a la siguiente fase del procedimiento legislativo.

Si por el contrario, las reformas o adiciones, elaboradas por la cámara revisora, fuesen rechazadas por la mayoría de los votos en la cámara de origen, la iniciativa volverá a aquélla para que considere las

razones expuestas por ésta, y si por mayoría absoluta de los votos presentes, en la cámara revisora se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras se someterá a la siguiente fase (artículo 72, inciso e, constitucional).

Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de los votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes (artículo 72, inciso e, constitucional).<sup>13</sup>

Por último, la "fase integradora de la eficacia" implica que, una vez aprobado el proyecto de ley o decreto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, se comunicará al Ejecutivo, firmado por los presidentes de cada una de las cámaras. Corresponde en este momento al Presidente de la República manifestar su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación o expresar su disconformidad formulando objeciones al proyecto.

En caso de que el Presidente esté de acuerdo con la totalidad del proyecto procederá a sancionarlo y a disponer que se promulgue como ley. La sanción es el acto de aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte del Poder Ejecutivo y en tal sentido la Constitución Mexicana en su artículo 72 b) señala que: "Se reputará aprobado todo proyecto no devuelto

---

<sup>13</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op. Cit. Pág. 58 y 59.

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

Como puede inferirse de lo anteriormente enunciado, este es el momento en el que el Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier ley. De tal manera que si el proyecto de ley es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen, misma que deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora y si fuese sancionada por ésta por la misma mayoría, el proyecto de ley o decreto será devuelto al Ejecutivo para su promulgación.

La promulgación consiste en una declaración solemne de acuerdo con una fórmula especial mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico. Dicha fórmula, conforme al artículo 70 de la Constitución, es la siguiente: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley o decreto)”. La sanción y la promulgación no se diferencian espacial y temporalmente, sino que se efectúan en el mismo acto.

Junto con la sanción y la promulgación, el Presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar la ley, como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos. La publicación de las leyes se realiza en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano de difusión del Estado.

Finalmente, con relación a la "iniciación de vigencia" de la ley, el Código Civil Federal establece dos sistemas, a saber: sucesivo y sincrónico. Lo anterior está previsto en los artículos 3 y 4 de dicho ordenamiento, en la forma siguiente:

**"Artículo 3°.-** Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

**Artículo 4°.-** Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior."

El primero de ellos, como puede observarse, establece que los ordenamientos jurídicos entrarán en vigor tres días después de su publicación en el Diario Oficial y, en aquellos lugares en donde no exista publicación oficial, tardará un día más por cada cuarenta kilómetros (o fracción mayor a la mitad) de distancia entre dicho lugar y el lugar más cercano donde sí haya existido publicación. Este sistema, conocido como "sucesivo", necesariamente implica que la norma publicada no establece cuándo inicia su vigencia.

Ahora bien, el segundo de los artículos se refiere precisamente a aquellos casos en que la norma publicada sí señala fecha de inicio de vigencia. A este sistema se le conoce como "sincrónico", mismo que consideramos se explica en sus propios términos.

### **2.3. EL VOTO.**

Hemos dicho aquí que dentro de los atributos de la representación popular está precisamente la necesidad de exteriorizar o expresar la voluntad popular, misma que afirmamos está compuesta por la sinergia de intereses entre representante y representado.

Dentro el sistema político representativo existen diversas formas de expresar tal voluntad. Sin embargo, cuando hablamos de la representación dentro de una Asamblea, Congreso o Parlamento, el instrumento de expresión es conocido como voto.

El voto, de acuerdo con nuestro sistema jurídico tiene, a su vez, diversas clasificaciones. Así por ejemplo, la Constitución menciona el voto universal, libre, directo y secreto:

**"Artículo 122.- [...]**

**BASE PRIMERA.-** Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;  
[...]"

Otro ejemplo nos lo da el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que, de manera mucho más concreta y específica, determina las clases de votación que se reconocen dentro de los debates de la Asamblea:

**“Artículo 146.-** Habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula. Nunca podrá haber votaciones por aclamación.

**Artículo 147.-** La votación nominal se hará del modo siguiente:

I.- Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no;

II.- Un Secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprueben;

III.- Concluido este acto, uno de los mismos Secretarios, preguntará dos veces en alta voz, si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los Secretarios y el Presidente;

IV.- Los Secretarios o Prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas uno los nombres de los que hubiesen aprobado y otro el de los que reprobaren; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación.

**Artículo 148.-** Las votaciones serán precisamente nominales: primero, cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general; segundo, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo, y tercero, cuando lo pida un individuo de la propia Cámara y sea apoyado por otros cinco.

También serán nominales en el caso del artículo 152.

**Artículo 149.-** Las demás votaciones sobre resoluciones de la Cámara serán económicas.

**Artículo 150.-** La votación económica se practicará poniéndose en pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que reprobren."

De acuerdo con la Real Academia Española, el voto puede definirse como el "parecer o dictamen explicado en una congregación o junta en orden a la decisión de un punto o elección de un sujeto; y el que se da sin fundarlo, diciendo simplemente sí o no [...]".<sup>14</sup>

Así, el voto implica varios elementos a considerar. Primero, se trata de un proceso de pensamiento que involucra desde luego idea, juicio y raciocinio; el dictamen o parecer que se expresa mediante el voto, no es otra cosa sino el producto de un juicio realizado a partir de los elementos conocidos. El voto así, implica la opinión que se tiene respecto de un asunto que ha sido puesto a consideración.

El segundo elemento que podemos apuntar es que el voto sólo tiene cabida como medio de expresión representativo, cuando se habla de la existencia de una congregación o junta depresoras, es decir, de una asamblea. En este sentido, el voto es la opinión dada frente a los demás.

Por otra parte, el voto es un instrumento de decisión. Con él se busca definir o determinar un resultado respecto de una persona o asunto que se pone a consideración de la Asamblea. Así, el voto es la expresión encaminada a fijar una posición para lograr que se decida el punto de controversia o sujeto a la valoración del grupo.

---

<sup>14</sup> Real Academia Española; *Diccionario de la Lengua Española*; edición electrónica en CD-ROM; Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1998.

En cuarto lugar, el voto es un instrumento que no requiere fundamento. No lo requiere, en virtud de que se reconoce a su portavoz la calidad de soberano, es decir, que el representante, reconocido como legítimo, tiene entera libertad para autodeterminar el sentido de su decisión, sin la necesidad de dar cuenta de las razones o motivos que lo llevaron a concluir una opinión en particular.

Por último, el voto *liso y llano* debe reducirse a la expresión de sí o no. A diferencia del voto particular, del que comentaremos adelante, el voto simple (por así llamarlo) no permite precisiones o particularidades. La opinión del representante únicamente puede expresar si está o no de acuerdo con lo que se propone. No puede pretender ir más allá, pues en este caso ya no estaría circunscrito al tema que se plantea, sino que podría abrir la discusión a escenarios mucho más amplios y diversos, lo que daría lugar a nuevas votaciones, con lo que se iniciaría un ciclo sin fin, viciado de precisiones, desvirtuando con ello la esencia del voto que es justamente la de decidir, resolver o determinar un asunto concreto.

#### **2.4. LA ABSTENCION DEL VOTO.**

Lo primero que debe decirse de la abstención es que, en el contexto de la votación, es la ausencia de pronunciamiento. No es, como algunos afirman, un "voto neutral". No, ya explicamos que el voto en un sentido estricto debe cifrarse en responder sí o no frente a una propuesta en particular. Luego, la abstención no puede considerarse como un voto imparcial o indiferente, porque en realidad no es un voto.

De acuerdo con la definición que nos proporciona el Diccionario de la Lengua Española, la acción de abstenerse, definida en forma general –es decir, sin aplicarla al voto- significa contenerse o refrenarse; apartarse; privarse de alguna cosa.<sup>15</sup>

Pues bien, llevado al terreno de las decisiones de una Asamblea, la abstención es precisamente el no ejercicio del voto, es decir, la decisión consiste precisamente en no decidir, en no determinar, en no concluir una posición específica. En tales casos, el sujeto simplemente renuncia a su derecho de votar.

En el ámbito parlamentario, la abstención del voto se considera por algunos como un acto razonado del legislador, a través del cual éste manifiesta su decisión de no emitir voto alguno, ni a favor ni en contra, respecto del dictamen o proyecto de resolución legislativa.

En España, por ejemplo, el Reglamento del Congreso de los Diputados, contempla en su artículo 84, la abstención de votar como una opción. En el punto 1º. de dicho artículo relativo a la votación directa, se indica que se pondrán primero de pie quienes aprueben, después quienes desapruben y finalmente, quienes se abstengan. Esta opción también se especifica en el artículo 86, relativo a la votación pública por llamamiento, señalándose que los diputados podrán decir “sí”, “no” o “abstención”.

En el Congreso norteamericano por el contrario, las opciones disponibles de voto son “sí” o “no”, independientemente de la forma

---

<sup>15</sup> *Idem.*

adoptada para expresar el voto; por lo tanto, la abstención se constituye en un derecho personal del congresista. Existe una práctica que permite a los legisladores no participar en la votación por ausencia, se le denomina "par" (pair) o hacer par. Constituye un "pacto de caballeros" que se utiliza para suprimir el efecto de las ausencias en las votaciones registradas por el Congressional Record. Si un miembro prevé que estará ausente en la votación, hace par con otro y ambos deciden no votar. Esto no cuenta en la votación, pero los nombres de los legisladores se registran junto con sus posiciones. Un "par vivo" (live pair) abarca uno o varios asuntos específicos: alguien que votaría sí, hace par con otro legislador que votaría no, anunciando ambos su posición; este tipo de par puede inclinar la votación en una cierta dirección, al no votar un miembro presente por estar en par con otro ausente.

Por último, los "pares generales" se utilizan mucho en la Cámara de Representantes y significan que un miembro que va a estar ausente notifica al ujier que desea hacer un par general, no requiere hacer acuerdo con otro legislador y simplemente su nombre se une al de otro que desee hacer par.

En suma, a la abstención se le ha reconocido como una medida que expresa posiciones ideológicas, morales o políticas, o como un instrumento de reacción frente a las circunstancias prevalecientes, todo a través de un no-pronunciamiento. Sin embargo, en nuestra opinión tal circunstancia contradice los atributos de compromiso y responsabilidad que, según expusimos, inspiran a la función pública.

Pero más allá de criticar la ética que encierra la abstención de votar en asuntos que son del interés general, lo que nos importa en este

apartado es la necesidad de delimitar, con toda claridad, los alcances de la abstención, es decir, qué significa ese concepto y hasta dónde llegan sus efectos.

Pues bien, la abstención no es más que la negación del voto. Negación que, por supuesto, no debe entenderse como la expresión de un "no" frente a un asunto en discusión, sino como la renuncia del derecho a ejercer el voto. No es otra cosa. En el ámbito de las intenciones, ciertamente detrás de la abstención pueden existir diversos motivos, algunos morales otros políticos; pero una cosa es definitiva, en la representación política las intenciones pasan a segundo plano, lo relevante es lo que se expresa, que es lo que permite medir la responsabilidad y el compromiso del representante popular de cara a un asunto que se somete a su consideración.

La renuncia al derecho de voto como característica principal de la abstención es inobjetable. Como ejemplo podemos acudir al caso del abstencionismo electoral, que si bien puede tratarse en algunos casos de un rechazo silencioso, sordo, ante el desánimo que inspira la contienda, en realidad es la negativa de los ciudadanos, con capacidad de votar, para ejercer un derecho que la propia Constitución les reconoce. Tan es así, que la renuncia de esa prerrogativa no pasó desapercibida para el legislador y fue sancionada por la Carta Magna con la suspensión de los derechos que implica la ciudadanía:

**"Artículo 36.-** Son obligaciones del ciudadano de la República:

I.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley;

II.- Alistarse en la Guardia Nacional;

III.- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

**Artículo 38.-** Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I.- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II.- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III.- Durante la extinción de una pena corporal;

IV.- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V.- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI.- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.”

No cabe duda, pues, que la abstención electoral, aunque pueda resultar una manera de externar en forma pasiva el repudio o la protesta contra unos comicios, ya sea porque se consideren fraudulentos o antidemocráticos o bien porque los partidos o candidatos no expresen los intereses de la ciudadanía, o por cualquier otro motivo que se juzgue suficiente, en realidad la abstención es el rechazo a un derecho de decidir; dicho de otra forma, es justamente la decisión de no decidir en las elecciones; y esa renuncia no puede disfrazarse de neutralidad o indiferencia. No solo porque el constituyente previó una sanción a esa conducta, sino también por que en estos casos, el derecho de voto es

correlativamente una obligación de participar en los asuntos públicos, dada la calidad de ciudadano que se tiene. Por tanto, no es aceptable que quede a merced del individuo el participar o no, sino que la propia norma determina la necesidad de su inclusión en los aquellos casos que lo exige el interés general.

Pues bien, lo mismo ocurre en la votación dentro de una Asamblea compuesta por representantes populares, porque éstos no solo tienen la facultad de votar, sino correlativamente les corresponde la obligación de comprometerse en los temas que, por ser de carácter público, implican el interés de sus representados.

Como ya lo mencionamos, la importancia del voto en el ámbito parlamentario reside en que constituye el acto en el cual se materializan las facultades del legislador, visto como representante o como expresión de la voz del pueblo. Por ese motivo, el ejercicio del llamado "derecho de no votar" es objeto de gran controversia, y resulta altamente cuestionable, en virtud de la alta responsabilidad que pesa sobre las espaldas de los representantes populares, que no se reduce a reiterar las demandas de los representados, sino que implica una adecuada ponderación, cuidadosa y a detalle, del sentido que dará a sus decisiones, las cuales, obvia decirlo, implican un impacto para sus representados.

## 2.5. EL VOTO PARTICULAR.

Etimológicamente, "voto" proviene del latín *votum*, participio pasivo de *vovere*, del indoeuropeo *wogwh-eyo*, que es, como se dijo, la manifestación de preferencia acerca de un nombramiento o una propuesta.

Por su parte, la palabra "particular" se origina del latín tardío *anís*/*lares* –de una sola persona-; del latín *partícula* –parte pequeña-; de una sola persona o cosa, no general.

En materia parlamentaria se denomina voto particular, a la expresión formal que el legislador realiza sobre determinado asunto, con independencia de la opinión general, ya sea ésta en sentido positivo o bien negativo. Es entonces, la emisión de razones, argumentos y puntos de vista que un parlamentario sostiene de manera personal y los cuales desea queden asentados.

En la práctica parlamentaria mexicana, los miembros del Congreso, pueden emitir un voto particular cuando su opinión individual es contraria a la que el dictamen contiene, ya sea en algún punto específico o en lo general. Esto es que el legislador no considera suficiente votar a favor o en contra del dictamen sujeto a discusión, sino que prefiere que sus consideraciones queden debidamente registradas.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

**“Artículo 88.-** Para que haya dictamen de Comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos disintiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito.”

**“Artículo 95.-** Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que le hubiere provocado y, después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió el voto particular, si lo hubiere.”

**“Artículo 119.-** Si desechado un proyecto en su totalidad, o alguno de sus artículos, hubiere voto particular, se pondrá éste a discusión, con tal de que se haya presentado a lo menos un día antes de que hubiese comenzado la discusión del dictamen de la mayoría.”

De lo anterior podemos deducir cuando menos cuatro características del voto particular:

- a) Se podrá presentar por escrito.
- b) Se emite siempre en la Comisión en la cual se está discutiendo el asunto.

c) Se agrega al dictamen que se hace del conocimiento de la asamblea.

d) Se discutirá en el pleno, sólo si el proyecto es desechado en su totalidad, o en alguno de sus artículos y éste ha sido presentado cuando menos con un día de antelación ante la Comisión respectiva.

En la práctica cotidiana, dentro de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, cuando algún legislador emite un voto particular, en realidad el argumento o consideración que expone es el de la fracción parlamentaria a la cual pertenece. La tendencia general es que todos y cada uno de los legisladores atienden a una disciplina de partido, en la que las opiniones que se vierten sobre determinado asunto representan el sentir de los partidos políticos. Esta circunstancia, particularmente propia del sistema político mexicano, reduce la independencia de los legisladores y merma su función, en tanto representantes populares, pues supeditan los intereses generales a las directrices que le señala el partido al cual pertenecen, ya sea a través del coordinador parlamentario o por cualquier otro medio.

En nuestra opinión, una de las formas de reducir esta relación de supra-subordinación entre el partido político y los legisladores adscritos a él, consiste en aprobar la llamada "reelección legislativa", la cual, a través de permitir la elección sucesiva del mismo legislador, obliga a los representantes populares a congraciarse con su electorado, limitando la influencia de los partidos políticos o grupos de poder en las decisiones de dichos legisladores.

Independientemente de lo anterior, podemos decir entonces que en el derecho parlamentario mexicano el voto particular tiene una peculiaridad, que es precisamente el no expresar únicamente la opinión de un legislador, sino que a través de éste, un grupo parlamentario deje clara su posición frente a determinado negocio.

En este sentido, el artículo 56 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo segundo dispone que:

**“Artículo 56.- [...]**

Cuando alguno de los miembros de una comisión disienta de la resolución adoptada, podrá expresar su parecer por escrito firmado como voto particular y dirigirlo al coordinador de su grupo parlamentario con copia para el Presidente de la comisión, para que aquél, si lo estima conveniente, lo remita al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara a fin de que éste lo ponga a consideración de la Asamblea.”

Por otra parte, podemos decir que el voto particular tiene sus principales antecedentes en el constituyente de 1824, pero es en el de 57, en donde se utilizó no sólo con más frecuencia sino también en donde se gestaron grandes ideas alrededor de dicho concepto. Destacan así algunos votos memorables como por ejemplo los de Ponciano Arriaga, en lo que hoy constituye un importante antecedente al artículo 129 de la Constitución:

“Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que fuera de las poblaciones estableciese para la estación de las tropas permanentes.”

Y aquel que emitiera sobre el derecho de propiedad regulado en el Proyecto de Constitución de 1856, en la ciudad de México el 23 de junio del mismo año, en donde dijera:

“... la propiedad es sagrada, porque representa el derecho de la persona misma...”

**CAPÍTULO III**  
**DERECHO POSITIVO**

### 3.1. DERECHO VIGENTE Y DERECHO POSITIVO.

De acuerdo con el maestro Eduardo García Maynez,<sup>16</sup> llamamos orden jurídico vigente al conjunto de normas imperativo atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias. El derecho vigente está integrado tanto por las reglas de origen consuetudinario que el poder público reconoce, como por los preceptos que formula, es decir, las disposiciones que emanan de los procesos formales reconocidos por el Estado.

La vigencia deriva, siempre, de una serie de supuestos, los cuales cambian de acuerdo con cada sistema jurídico. En lo que toca a l derecho legislado (la ley), su vigencia se encuentra condicionada por el cumplimiento de ciertos requisitos que la propia ley enumera. De acuerdo con nuestra Constitución, por ejemplo, son preceptos jurídicos y, por ende, se entienden obligatorios a los aprobados por ambas cámaras, sancionados por el Poder Ejecutivo y publicados en el Diario Oficial, desde la fecha que en la misma publicación se indique.

En lo que concierne al derecho consuetudinario, el problema resulta un tanto más complejo; según la teoría Romano-Canónica, para que exista la costumbre es indispensable que a una práctica social más o menos constante se halle unida la convicción de que dicha práctica es obligatoria. Pero la presencia de estos elementos no implica lógicamente el reconocimiento del derecho consuetudinario por parte de la autoridad política. La "inveterata consuetudo" puede darse en una práctica colectiva,

---

<sup>16</sup> García Maynez. Op. Cit., página 37.

enlazada a la opinión de necesidad (opinio juris) de dicho grupo, sin que el hábito en cuestión sea sancionado por la autoridad como una fuente de obligaciones y derechos. En esta hipótesis, las reglas consuetudinarias carecen de vigencia, a pesar de que en ellas concurren los dos elementos de que habla la doctrina (práctica reiterada y opinión de juridicidad). De tal suerte, siguiendo al Doctor García Manyez, la costumbre sólo se convierte en derecho vigente cuando es reconocida por el Estado, mediante una aceptación ya expresa, ya tácita.<sup>17</sup>

Los términos derecho vigente y derecho positivo suelen ser empleados como sinónimos.

Tal comparación nos parece indebida, pues no todo derecho vigente es positivo, ni todo derecho positivo es vigente. La vigencia, como vimos, es un atributo meramente formal, el sello que el Estado le imprime a la reglas jurídicas consuetudinarias, jurisprudenciales o legislativas, sancionadas por él.

La positividad es un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto, vigente o no vigente. La costumbre no aceptada por la autoridad política es derecho positivo, pero carece de validez formal. Y a la inversa, las disposiciones que el legislador crea tienen vigencia, en todo caso, más no siempre son acatadas. El hecho de que una ley no sea obedecida, no quita a esta su vigencia. Desde el punto de vista formal, el precepto que no se cumple sigue en vigor mientras otra ley no la derogue. Tal principio ha sido consagrado por la ley mexicana, lo que viene a confirmar la

---

<sup>17</sup> *Ibidem.*, pag. 38

conveniencia de distinguir con pulcritud los dos términos a que esta sección se refiere.

La posibilidad de que exista un derecho dotado de vigencia, pero desprovisto de eficacia, sólo es admisible cuando se trata de preceptos jurídicos aislados. Sin dificultad puede aceptarse que una norma elaborada de acuerdo con todos los requisitos que estructuran el proceso legislativo, carezca por completo de positividad. Todo el mundo conoce ejemplos de preceptos formalmente válidos que nunca fueron cumplidos por los particulares ni aplicados por el poder público.

Esta separación entre positividad y validez formal no puede admitirse en relación con todo un sistema jurídico. Un ordenamiento que en ningún caso fuese obedecido ni aplicado no estaría en realidad dotado de vigencia, pues ésta supone, por definición, la existencia del poder político. Derecho vigente es el políticamente reconocido, es decir, el que el Estado crea o aplica por medio de sus órganos. No es dable admitir –en lo que toca a todo un sistema jurídico– el divorcio entre positividad y validez formal. La vigencia de cada ordenamiento tiene una serie de supuestos sociológicos, y el primero y fundamental es, precisamente, la existencia del Estado.<sup>18</sup>

En ese contexto, en el trabajo que nos ocupa resulta fundamental conocer aquellas disposiciones que son efectivamente observadas en

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, Pág. 40.

materia de la abstención del voto parlamentario, independientemente de la fuente que provengan o la norma que les da origen.

### **3.2. CONSTITUCIÓN.**

En el capítulo anterior abordamos el tema referente a lo que la Norma Fundamental contempla en su texto acerca de la votación, el debate y los procesos de discusión y análisis de los proyectos legislativos, con la intención de ubicar si en dicha norma se prevé algo que nos pueda ilustrar acerca de la procedencia de la abstención como forma de votar o expresar el sentido de la voluntad popular.

Ahí se dijo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es, ni debe ser, un instrumento de detalle de las etapas que integran el proceso legislativo y, por lo tanto, nada aporta al tema de la abstención como forma de voto, pero si nos indica que será el Reglamento de Debates el instrumento jurídico idóneo para regular detalladamente tal situación.

De tal suerte, nos permitimos tener por reproducidos a este apartado todos los argumentos que se vertieron sobre la Constitución de 1917 en la pasada explicación relativa a los antecedentes históricos.

### **3.3. LEY ORGANICA CONGRESO GENERAL 1999.**

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es el instrumento mediante el cual se define la estructura y el funcionamiento del Poder Legislativo Federal. En ella se definen los grupos de trabajo, tales como la mesa directiva, los comités y las comisiones, en que los legisladores se organizan para cumplir en mejor forma con su mandato constitucional.

En ese sentido, la ley orgánica poco aporta en relación con las formas que deben observarse en la presentación de iniciativas, su discusión y votación. Al igual que la Constitución Política, el Estatuto Orgánico sólo se limita a reenviar la responsabilidad sobre dicha regulación al Reglamento de Debates y, en una forma adicional, a los ordenamientos internos que cada Cámara expida y que son lo que en materia legislativa conocemos como "acuerdos parlamentarios". Así, el artículo 3º dice a la letra:

#### **"ARTICULO 3º.**

1. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra.

2. Esta Ley y sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del Presidente de la República, ni podrán ser objeto de veto.”

### 3.4. REGLAMENTO DE DEBATES.

A diferencia de los ordenamientos citados con anterioridad, el Reglamento de Debates o Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sí prevé en forma específica la regulación relativa a la presentación, discusión y votación de iniciativas o proyectos de leyes o decretos.

En efecto, los artículos 146 y 147 del Reglamento de Debates señala:

**“Artículo 146.-** Habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula. Nunca podrá haber votaciones por aclamación.

**Artículo 147.-** La votación nominal se hará del modo siguiente:

I.- Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, **añadiendo la expresión sí o no;**

II.- Un Secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprueben;

III.- Concluido este acto, uno de los mismos Secretarios, preguntará dos veces en alta voz, si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los Secretarios y el Presidente;

IV.- Los Secretarios o Prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas uno los nombres de los que hubiesen aprobado y otro el de los que reprobaren; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación."

De la lectura de dichos preceptos pueden obtenerse diversas conclusiones, pero nos interesan fundamentalmente dos. En primer lugar, la votación nominal, por definición, exige la plena identificación del sujeto que la realiza. No hay lugar para el anonimato. No, quizá por varias razones, pero principalmente por la responsabilidad y el compromiso que se requiere en el ejercicio de la función legislativa cuando se trata de aprobar o rechazar una ley o un decreto.

En segundo término, el artículo 147 señala que la votación sólo puede tener dos sentidos: a favor o en contra, sí o no. En ninguna parte del precepto citado se contempla la más mínima posibilidad de que pudiera existir otro sentido del voto, como el mal llamado "voto neutro", que algunos identifican con la abstención. Así pues, la conclusión de este artículo es absoluta: la votación nominal sólo puede tener dos sentidos, uno negativo (en contra o no) y otro positivo (a favor o sí).

En concordancia con lo anterior, el párrafo segundo del artículo 147 prevé que dos secretarios computarán la votación, uno registrará los votos a favor y otro los votos en contra, pero nada se dice acerca de las abstenciones.

Por otra parte, el artículo 162 del reglamento de Debates dispone:

**"Artículo 162.** Mientras ésta se verifique (la votación), ningún miembro de la Cámara deberá salir del salón ni excusarse de votar."

Los términos en como está redactado el artículo anterior no dejan margen para mayores interpretaciones. Durante la votación, nadie debe ausentarse y los presentes, todos, no pueden rehusarse a emitir su voto.

De tal suerte, si coincidimos en que la abstención no es una forma de votar, sino es precisamente la ausencia del voto, la renuncia a emitirlo, luego entonces la abstención no tiene cabida en lo señalado por el artículo 162, pues ha quedado claro que dicho precepto dispone que nadie, absolutamente nadie de los legisladores presentes durante la votación en una sesión, pueden excusarse de ejercer ese derecho. El voto, en estos términos, es una obligación impuesta por la norma.

### **3.5. ACUERDOS PARLAMENTARIOS.**

Los acuerdos parlamentarios o disposiciones generales de orden interno, son instrumentos que ayudan al mejor funcionamiento de las Cámaras. En ellos, los legisladores encuentran respuesta a la necesidad de regular situaciones de facto que cambian en periodos más o menos cortos, o que se refieren a cuestiones que por su naturaleza no es posible incluir en la Ley o el Reglamento.

Así, el 7 de octubre de 2003 los legisladores de la Cámara Baja expidieron el "Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación". En él se desarrollan los preceptos que regulan la apertura y el cierre de las votaciones mediante lo que se conoce como "sistema electrónico de votación", que no es más que un dispositivo automatizado para expresar el sentido de los votos.

Lo relevante en este punto es que dicho sistema electrónico contempla en su mecanismo a la abstención como una forma de expresión del legislador y, por lo tanto, en esa línea podríamos afirmar que indirectamente reconoce a la propia abstención como una forma legítima de manifestar las ideas que en circunstancias muy concretas se tengan sobre un tema.

### 3.6. JURISPRUDENCIA.

El artículo 192 de la Ley de Amparo señala:

**“Artículo 192.-** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.”

De lo anterior puede concluirse que la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es obligatoria para el Congreso de la Unión, o alguna de sus Cámaras, en los actos de autoridad que lleven a cabo con motivo de las funciones que constitucionalmente tienen asignadas.

No obstante lo anterior, sabido es que la jurisprudencia juega un papel no sólo regulador sino también interpretador dentro del sistema jurídico mexicano. De tal suerte, las tesis emitidas por el máximo tribunal del país, a la vez que establecen criterios que deben ser observados en forma obligatoria por las autoridades que señala el citado artículo 192 de la Ley de Amparo, también contienen razonamientos jurídicos que ilustran la solución de problemas de diversa índole, siendo invocadas en toda clase de asuntos, tanto de carácter público (oficios, resoluciones y/o consultas administrativas) como privado (contratos).

Luego, en lo que a nuestro tema se refiere, el invocar una tesis de jurisprudencia no tiene otro significado que el de permitir, desde una perspectiva distinta a la meramente parlamentaria, el conocer cómo ha interpretado la Corte el tema de la abstención en los problemas que se han sometido a su consideración.

Así, la Tercera Sala, mediante jurisprudencia que consta en la Tesis: 3ª./J. 13/92, No. Registro: 206,798; Materia Común; Octava Época; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Tomo: 56, Agosto de 1992; Página: 24, señaló:

**“CONTRADICCION DE TESIS. LA ABSTENCION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA DE EXPONER SU PARECER DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE NO ESTIMO PERTINENTE INTERVENIR EN ELLA.**

En el artículo 197-A, primer párrafo, de la Ley de Amparo concede una facultad potestativa al Procurador General de la República para que, por sí o por conducto del Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designe, emita su parecer dentro del plazo de treinta días en relación con las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito; en consecuencia, cuando el mencionado servidor público se abstiene de formular su parecer en el término de referencia debe interpretarse que no estimó pertinente intervenir en el asunto de que se trate, lo que por consiguiente vuelve procedente se dicte la resolución que corresponda sin la opinión de mérito.

Contradicción de tesis 19/90. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Civil del Tercer Circuito. 5 de noviembre de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Antonio Llanos Duarte. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Contradicción de tesis 35/90. Entre las sustentadas por el Segundo y el Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito. 11 de febrero de 1991. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Margarito Medina Villafaña.

Contradicción de tesis 30/90. Entre las sustentadas por el Segundo y el Quinto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito. 13 de mayo de 1991. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio

Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Contradicción de tesis 11/90. Entre las sustentadas por el Primer y el Tercer Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de agosto de 1992. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Contradicción de tesis 14/91. Entre las sustentadas por el Segundo y el Quinto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de agosto de 1992. Mayoría de cuatro votos. Votó en contra el Ministro Ignacio M. Cal y Mayor Gutiérrez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de Jurisprudencia 13/92. Aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el diecisiete de agosto de mil novecientos noventa y dos. Cinco votos de los señores ministros: Presidente José Trinidad Lanz Cárdenas, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Ignacio M. Cal y Mayor Gutiérrez y Miguel Montes García.

Nota: Esta tesis también aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, tesis 183, página 124."

Esta tesis nos aporta dos razonamientos fundamentales. El primero, que la decisión de no ejercer un derecho de opinión de ninguna manera puede ser considerada como una opinión neutral, ni mucho menos como una opinión en contra; es, simplemente, la renuncia al derecho mismo de ejercer dicha opinión.

En segundo lugar, que la abstención sólo tiene un reconocimiento cuando proviene de una norma potestativa, es decir, de una norma que permite a la autoridad actuar o no actuar en consecuencia. Pero, obvio, la abstención no puede reconocerse como legítima y lícita, cuando la propia norma previene que la autoridad está obligada a actuar, a ejercer, a ejecutar.

Así, al reconocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación que el Procurador General de la República tiene el derecho de no ejercer la facultad de opinión que le concede el artículo 197-A, primer párrafo, de la Ley de Amparo, en realidad está reconociendo que, por una parte, este derecho le asiste en función de que proviene de una norma potestativa para el funcionario y, por otra parte, que esto sólo significa la renuncia de dicho servidor público para ejercer el derecho que la propia norma le confiere. No más, no menos.

**CAPITULO IV**  
**ETICA LEGISLATIVA**

#### **4.1. LA COSTUMBRE LEGISLATIVA COMO FUENTE DE DERECHO PUBLICO.**

De acuerdo con Du Pasquier<sup>19</sup>, "La costumbre es un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente."

Esta definición revela que el derecho consuetudinario posee dos características:

- I. Esta Integrado por un conjunto de reglas sociales derivadas de un uso más o menos largo; y
  
- II. Tales reglas se transforman en derecho positivo cuando los individuos que las practican les reconocen obligatoriedad, cual si se tratase de una ley.

De conformidad con la llamada teoría "Romano-Canónica", la costumbre tiene dos elementos, subjetivo uno, objetivo el otro. El primero consiste en la idea de que el uso en cuestión es jurídicamente obligatorio y debe, por tanto, aplicarse. El segundo, en la práctica suficientemente prolongada de un determinado proceder. La convicción de la obligatoriedad de la costumbre implica la de que el poder público pueda

---

<sup>19</sup> Citado por García Maynez, Op. Cit., Página 61.

aplicarla, inclusive de manera coactiva, como ocurre con los preceptos formulados por el legislador. Los dos elementos del derecho consuetudinario quedan expresados en la ya citada fórmula: *inveterata consuetudo et opinio juris seu necessitatis*.

De tal suerte, aceptado que la costumbre es una de las fuentes formales del orden jurídico, conviene precisar qué papel desempeña en relación con los casos no previstos por la ley. Cuando se trata de una costumbre no contraria a ésta, que viene a completarla, llenando sus lagunas, no hay dificultad en admitir la aplicabilidad de la misma (costumbre *preter legem*). La dificultad estriba en decidir si las costumbres opuestas a leyes vigentes (*contra legem*), ya se trate de las que contrarían directamente y abiertamente lo establecido en los preceptos legales (consuetudo obligatoria), ya de las que simplemente tienden a dejarlo sin efecto (desuetudo), pueden ser consideradas como obligatorias. "Mantener aquí el principio de que la costumbre vale lo mismo que la ley, nos llevaría a decidir que entre el derecho consuetudinario y el escrito (*hoc sensu*) cuando consagran soluciones opuestas, la fuente más reciente debería como tal prevalecer sobre la otra y que, así como una ley posterior quita su obligatoriedad a una costumbre antigua, la costumbre más reciente derogaría la ley anterior o la abrogaría por desuso."<sup>20</sup>

En esta tesitura, es necesario señalar que dentro del sistema jurídico mexicano la costumbre derogatoria o *contra legem* no es admitida. No lo es por disposición expresa. El artículo 10 del Código Civil Federal establece que "contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso,

---

<sup>20</sup> *Ibidem.*, Páginas 341 y 342.

costumbre o práctica en contrario". La lectura del precepto revela la posibilidad de que una disposición legal conserve su vigencia aún cuando no sea cumplida ni aplicada, y obligue a todos los sujetos a quienes se dirige, incluso en la hipótesis de que exista una práctica opuesta a la que ordena; la legislación mexicana rechaza, pues, de modo expreso, la llamada costumbre derogatoria. La regla del artículo 10 es corolario del principio consagrado en el artículo anterior del propio código: "la ley –dice el artículo 9- sólo queda abrogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior." Para que una ley pierda su vigencia , total o parcialmente, es indispensable que otra posterior la abrogue o derogue, ya sea en forma expresa, ya de manera tácita.

Ahora bien, tratándose de normas de derecho publico, la situación presenta aún más complejidad. Por disposición expresa, algunos ordenamientos jurídicos no admiten a la costumbre, ni siquiera como fuente integradora (*preter legem*), no se diga como fuente derogatoria de la norma legislada (*contra legem*). Tal es el caso de las disposiciones fiscales, en los casos en que se determina el sujeto, el objeto, la base gravable, o bien la tasa o tarifa de una contribución. En este supuesto, por disposición expresa del Código Fiscal de la Federación, la aplicación de las normas debe ser estricta, es decir, sin que haya lugar a interpretaciones, analogías, mayorías de razón o supletoriedades. Así lo indica el propio artículo 5º del Código Fiscal referido:

**“Artículo 5º.-** Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, **son de aplicación**

**estricta**. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.”

Sin embargo, otras disciplinas en la rama del derecho publico sí aceptan a la práctica consuetudinaria como fuente generadora de derecho, como es el caso del Derecho Internacional Público, en donde la costumbre se erige como uno de los principales ejes rectores de la relaciones entre los Estados reconocidos.

En el caso del derecho parlamentario la costumbre no es una fuente formalmente reconocida, pero sí comúnmente aceptada. Es decir, se trataría de un derecho que, aunque de dudosa vigencia, tendría el positivismo que interesa para efectos de su validez y aplicación.

No obstante lo anterior, aún cuando aceptáramos esta tesis –que tampoco existen razones para pensar objetiva y fundadamente lo contrario-, no podríamos llegar al exceso de interpretar que la costumbre en el derecho parlamentario sí sea una fuente derogatoria de la norma legislada. Tal suposición es del todo inaceptable. El citado artículo 10 del Código Civil Federal –que dado su carácter de derecho común, para estos efectos resulta de aplicación supletoria genérica- no da lugar a excepciones o distingos. Su planteamiento es absoluto: “contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario”. De tal suerte, puede concluirse que en este, como en el resto de los casos en el orden jurídico mexicano, la costumbre sólo es fuente integradora de derecho, pero nunca abrogatoria o derogatoria de disposiciones expresas.

#### 4.2. LOS ARTICULOS 147 Y 162 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO GENERAL.

Para efecto de este apartado es conveniente traer a colación nuevamente los artículos 147 y 162 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El primero de ellos señala:

**“Artículo 147.-** La votación nominal se hará del modo siguiente:

I.- Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no;

II.- Un Secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprobren;

III.- Concluido este acto, uno de los mismos Secretarios, preguntará dos veces en alta voz, si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los Secretarios y el Presidente;

IV.- Los Secretarios o Prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas uno los nombres de los que hubiesen aprobado y otro el de los que

reprobaren; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación.”

Este precepto, como ya lo señalamos, en nuestra opinión no deja lugar a dudas sobre el sentido de las votaciones nominales. En él se señala claramente que, seguido del nombre del legislador (por lo cual se considera *nominal*), éste deberá decir el sentido de su voto únicamente en dos vías: sí o no. No permite, desde ninguna perspectiva, el llamado voto neutral. El precepto no es omiso ni ambiguo, simplemente expresa las posiciones que comprende un voto, que no son otras más que a favor o en contra. En este orden de ideas, el voto neutral es un contrasentido, puesto que es, en realidad, un no-voto, una no-decisión.

Ahora bien, pudiera pensarse que la existencia del “voto neutral” es enteramente irrelevante, si a final de cuentas se acepta la procedencia de la abstención del voto, cuyos efectos son prácticamente los mismos. Es decir, si coincidimos en que el “voto neutral” no puede representar una postura válida (en tanto no constituye realmente un voto), queda por definir qué sucede en lo que literalmente conocemos como la “abstención del voto”, es decir, cuando la decisión del legislador no es expresada a través de una manifestación de neutralidad sino que, como su nombre lo dice, dicho personaje simplemente se abstiene de manifestar su opinión. En tales supuestos el artículo 147 transcrito no resuelve el problema, en tanto nada dice sobre lo que ocurre con aquellas personas que deciden abstenerse de votar. Sin embargo, en este caso la luz nos la proporciona el artículo 162 del mismo ordenamiento:

**“Artículo 162.** Mientras ésta se verifique (la votación), ningún miembro de la Cámara deberá salir del salón **ni excusarse de votar.**”

De tal suerte, el Reglamento de Debates no permite que ningún legislador, dentro del salón de sesiones y durante el tiempo en que se efectúa la votación, se excuse de votar, es decir se abstenga de emitir su decisión. No sólo no abre la posibilidad de la abstención, sino que la niega en forma rotunda. Quienes estén dentro del salón de sesiones al momento de la votación, forzosamente deben expresar su parecer, y deben hacerlo precisamente en la forma que prevé el citado artículo 147, es decir, a favor o en contra del proyecto que se presenta a consideración.

Si bien es cierto que la costumbre parlamentaria a permitido que la práctica de abstenerse de votar tome arraigo en la vida del Congreso de la Unión, la verdad es que dicha forma de proceder no sólo está fuera del marco legal, sino justamente en contra de él. En la tesis expuesta sobre la costumbre en el derecho mexicano, claramente fundamentamos las razones por las cuales se estima que el orden jurídico nacional no permite, desde ninguna perspectiva, la práctica reiterada en contra de lo que expresamente dispone el derecho legislado. En tal sentido, no podemos aceptar que lo que algunos llaman costumbre parlamentaria sirva de base para admitir la validez de una práctica que es, a todas luces, una flagrante violación de nuestro sistema jurídico.

#### **4.3. RESPONSABILIDAD DEL LEGISLADOR Y DISCIPLINA PARTIDISTA.**

En el historia parlamentaria de México, la abstención del voto es una práctica conocida desde hace bastante tiempo, sin que existan datos que nos ayuden a precisar con facilidad en qué momento apareció por vez primera. Pero más allá de la fecha de su surgimiento, lo relevante para efectos de este trabajo es que –como se ha indicado anteriormente– dicha práctica constituye una costumbre profundamente arraigada, cuyo objeto precisamente consiste en manifestar una decisión política frente a la Asamblea, respecto de uno o varios asuntos en discusión, aunque esa “expresión” no sea necesariamente la mejor forma de asumir un posicionamiento público.

Varios son los ejemplos que nuestra historia nos permite conocer para acercarnos a este problema. En el año de 1997, fue conocida la abstención de algunos Legisladores en la Cámara de Diputados para frenar el proceso de juicio político en contra del entonces gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo Pintado; en el año de 1999, pudimos conocer la celebre abstención de algunos diputados federales para impedir que el proyecto de la llamada “mayoría opositora” se impusiera a la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación presentada por el Presidente Ernesto Zedillo, sobre todo en lo referente a la canalización de fondos públicos para cubrir los intereses generados por el rescate bancario realizado por el gobierno federal entre los años de 1995-1998, mejor conocido como “FOBAPROA”.

Durante la LVIII Legislatura, no menos fueron los ejemplos de algunos diputados que, sin mayor explicación se abstuvieron de votar las controvertidas reformas al sistema fiscal que preveían la estandarización

del Impuesto al Valor Agregado, incluyendo el cobro de este impuesto a medicinas y alimentos.

Entre lo más actual, se destaca la abstención de algunos diputados federales en relación con los procesos de declaración de procedencia (o desafuero) en contra de los ciudadanos René Juvenal Bejarano Martínez y Andrés Manuel López Obrador.

Sin justificación legal aparente, todos estos ejemplos, más los cientos o miles que están documentados en los archivos del Poder Legislativo Federal, son muestra clara de una práctica común que no acaba de encontrar su justificación, ni ética ni jurídica.

Ahora bien, para hablar de la justificación ética en el tema de la abstención del voto, primero debe entenderse que se trata de un asunto complejo, que rebasa incluso la esfera individual del propio legislador que la utiliza. En ese sentido, la mayor de la veces la abstención se entreteje en la conducta del sujeto, pero también en la actuación de los partidos políticos que, a través de sus respectivos grupos parlamentarios, definen posiciones colectivas respecto de un tema particular; por tal motivo, el estudio debe hacerse a partir de dos vías: la ética del legislador y la disciplina partidista.

Como se mencionó en los capítulos anteriores, la abstención guarda una estrecha relación con el concepto de "representación popular". En efecto, dicha representación involucra una serie de valores que deben resguardarse a través de las decisiones que, bajo la conciencia personal, se toman en nombre de la colectividad que se representa. En nuestra opinión, como ya quedó asentado, no es posible admitir que dicha

representación se dé adecuadamente a través de la excusa, de la omisión, de la impostura. Primero, porque la representación pública implica, por definición, la expresión de los intereses generales y, segundo, porque dicho tema está directamente ligado con la responsabilidad y el compromiso hacia la investidura que se ejerce; responsabilidad y compromiso que –ya hemos dicho- no encuentra justificación en la práctica de elegir a tomar posiciones definidas, por más que dicha práctica encuentre un arraigo en las voluntades cómodas de quienes la han hecho lugar común en la discusiones parlamentarias.

Pero el problema no solo se agota en la conducta propia o impropia de legislador; no, el tema de la abstención como posición política rebasa las fronteras de lo individual (es decir, como conducta aislada) y penetra en la esfera de los partidos políticos, que en la práctica mexicana vienen a constituir la cúpula en donde finalmente se toman la mayoría de la decisiones parlamentarias.

Así, en una justa valoración de los acontecimientos, lo anterior significa que la responsabilidad y el compromiso de los representantes populares al momento de definir el sentido de sus votos no es realmente asilada, sino que se comparte –o se debiera compartir- con el que corresponde a los partidos políticos en los que cada uno milita.

La experiencia nos indica que en la mayoría de los casos en que las votaciones contienen un alto número de abstenciones –es decir, cuando se presentan los llamados votos en bloque-, en realidad existe una directriz definida desde la cúpula partidista, cuyo objeto comúnmente está ligado a la intención de no comprometerse en la discusión de un tema que se considera altamente conflictivo, de desgaste innecesario o “políticamente incorrecto”

Por tal motivo, además de otros ejemplos que se aprecian en la cotidiana práctica política, la abstención del voto es un fenómeno que nos lleva a la reflexión para determinar hacia quién deben dirigirse las lealtades del legislador ¿hacia el partido que lo postula o hacia la ciudadanía que representa?

La respuesta a esta pregunta quizá no merezca mayor detenimiento, pero la forma en como se desarrolla la vida parlamentaria de nuestro país nos hace pensar que no existe claridad al respecto. Es cierto que el partido político es, a fin de cuentas, una institución que tiene el derecho de orientar las decisiones de sus representantes a los principios que se establecen en su plataforma ideológica; sin embargo, en un sistema democrático en el que la responsabilidad y la rendición de cuentas debieran ser los valores que inspiran el ejercicio de la función pública, tal circunstancia implicaría la existencia de un mecanismo eficaz para exigir a los órganos de gobierno de los partidos políticos una responsabilidad directa sobre las decisiones tomadas por sus agremiados, cuando pueda comprobarse –por supuesto- que dichas decisiones obedecen precisamente a una definición cupular. Y es que resulta de tal magnitud este problema, que en nuestra opinión merece una respuesta institucional y no sólo conformarnos con el castigo que le asigna el voto popular en la renovación de cada legislatura.

#### **4.4. REELECCION.**

La opinión pública de nuestro país, y consecuentemente los actores políticos, no son ajenos al conocimiento de este problema. Tampoco lo es

el Congreso de la Unión. Desde hace varias legislaturas se viene analizando la posibilidad de permitir la reelección de los legisladores, tanto en el Senado de la República como en la Cámara Baja, como una forma de diezmar la excesiva relación de dependencia que existe entre los representantes populares y el partido que los postula.

La reelección es una exigencia que, como sabemos, surge como parte de los principios más sentidos de la Revolución Mexicana. El levantamiento armado de 1910 y el principio de no reelección son dos conceptos íntimamente ligados, históricamente indisolubles.

Todos los principios constitucionales –entre ellos obviamente el de la no reelección- habría dicho don Emilio Rabasa,<sup>21</sup> tienen una doble naturaleza: por una parte, están destinados a reconocer la realidad histórica del país y, por la otra, deben orientar el sentido de vida institucional en ciernes.

Siguiendo esta tesis, el principio de la no reelección surgido de la Revolución Mexicana, en efecto reconoció una realidad no solo histórica sino también cultural de nuestro país, y ciertamente también definió el rumbo de la naciente vida institucional respecto de ese tema, aboliendo su práctica en forma por demás explícita.

Pero como toda norma jurídica, los preceptos constitucionales deben adaptarse a la realidad en cuyo ámbito rigen. Hoy, a 95 años del movimiento social revolucionario, las condiciones han cambiado; la

---

<sup>21</sup> Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. Ed. Porrúa, México, 1999. Página 67.

reelección –por lo menos en el ámbito legislativo- no es necesariamente un problema de Estado. Lejos de significar un grave riesgo para el orden institucional, más bien representa un tema tabú en la vida política de México. De esa clase de tópicos en los cuales pesa más la interpretación mítica y subjetiva de una historia que en forma absurda se liga con la opinión pública, que el análisis objetivo acerca de las ventajas y desventajas que aporta para la vida pública de México.

La reelección de legisladores permitiría, fundamentalmente, ligar en mayor medida al representante popular con el electorado que representa. Pueden observarse otras ventajas, pero esta –nos parece- es la principal. Mediante esta medida, se obligaría al legislador a rendir cuentas de manera clara y continúa de sus decisiones, de sus actos, de sus posturas, si es que quiere volver a contar con la confianza del electorado en los próximos comicios. No es ya el partido político el hegemónico *factotum* que decide a quién postula en determinado distrito electoral, sino que la opinión de la ciudadanía juega un factor relevante para decidir a quién quieren como representante popular. El legislador sabe que no solo tiene que atender al llamado del jefe del partido, sino que principalmente debe congraciarse con los intereses de la ciudadanía que, en un momento dado, le refrendará el mandato.

Adicionalmente, una modificación de esta naturaleza permitiría contar con una clase de legisladores mucho más avezados en las lides parlamentarias, con experiencia no solo en los procedimientos sino también en el arte de llevar una negociación a buen término.

En fin, en nuestra opinión la abstención es una consecuencia, tal vez indirecta, de la falta de mecanismos eficaces para exigir responsabilidad y compromiso en los representantes populares. Adoptar a la reelección como medio para la conformación del Congreso General tal vez implique costos políticos circunstanciales, pero definitivamente abrirá un nuevo esquema para la vida pública de nuestro país, en el que sin duda para los ciudadanos será más fácil exigir posiciones claras y definidas sobre los temas relevantes, sin permitir que las posturas públicas de nuestros representantes puedan diluirse en la abstención o la neutralidad.

#### **4.5. LA CONSECUENCIA JURIDICA.**

La pregunta que subyace es ¿qué ocurre si lo establecido en el llamado Reglamento de debates no se observa? ¿cuál es la sanción, jurídica por supuesto, aplicable a los legisladores que se abstienen de votar ante la discusión de un tema determinado?

La respuesta, en nuestra opinión, no resulta fácil. En principio, nada ocurre conforme al propio Reglamento Interior del Congreso. Los artículos 147 y 162 de dicho ordenamiento son completamente omisos en ese sentido. Lo que es más, el Reglamento completo no contiene un capitulo específico en el que se prevean las sanciones que corresponden a las infracciones que se pueden cometer en su contra. Veamos nuevamente los artículos aludidos:

**“Artículo 147.-** La votación nominal se hará del modo siguiente:

I.- Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no;

II.- Un Secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprobren;

III.- Concluido este acto, uno de los mismos Secretarios, preguntará dos veces en alta voz, si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los Secretarios y el Presidente;

IV.- Los Secretarios o Prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas uno los nombres de los que hubiesen aprobado y otro el de los que reprobaren; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación.”

**“Artículo 162.-** Mientras ésta se verifica, ningún miembro de la Cámara deberá salir del Salón ni excusarse de votar.”

Como dijimos, nada se dice en el resto del articulado. No se aprecia sanción alguna para la falta cometida en contra de estas disposiciones. Lo

cual no es un desatino jurídico, pues en el sistema jurídico mexicano, sabemos, no todas las normas tienen una sanción que corresponda a su inobservancia. Tal es el caso de las llamadas normas jurídicas “imperfectas”, mismas que sólo prescriben una conducta, sin que pueda atribuírseles una sanción a quienes incumplan con lo establecido en dicho precepto.

Pues bien, el Reglamento de debates no prevé sanción particular ni genérica en este caso. No dispone la nulidad del acto, por ejemplo (como lo haría una norma *perfectae*), ni mucho menos adiciona una pena particular al infractor (lo que sería una norma *plus quam perfectae*); por el contrario, simplemente omite mencionar la consecuencia. No da ninguna línea de acción. Pero no solamente en este, sino también en muchos otros casos. Ante tales circunstancias el desatino, como mencionamos, quizá no sea jurídico, pero sí ético y si no, por lo menos, funcional. Más que un Reglamento Interior, pareciera ser un Manual de Buenas Costumbres para el Congreso de la Unión; con conductas deseables, propuestas a modo, simplemente sugeridas.

Pero es de nosotros el deseo de buscar una salida distinta a la conformidad. Lo es, porque el tema de esta tesis surge de una sincera preocupación por el descuido y la falta de pulcritud que se observa en una gran parte de las decisiones de nuestro Parlamento. Lo es, también, porque estamos convencidos que el Parlamento debe ser, precisamente, un digno representante de las causas públicas; un espacio en el que se debata con seriedad y profundo sentido de la responsabilidad el destino de la República. Y ello no puede ocurrir, o mejor dicho, difícilmente ocurrirá si permanecen deficiencias tan serias en la estructura jurídica que regula su funcionamiento.

Si nada se dice en la norma especial, el principio de derecho nos dice que acudamos a las normas generales, es decir, al derecho común. Ahí nos encontramos con el derecho civil, en cuyo código federal sí se prevén respuestas a esta problemática. Veamos lo dispuesto por el artículo 8º del Código Civil Federal:

**“Artículo 8o.-** Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario.”

Lo que sigue es responder si el Reglamento de Debates puede ser calificado como una ley de interés público.

Ley es, en el sentido formal, toda norma que se emite por el Congreso de la Unión, a través del procedimiento previsto por el artículo 72 constitucional. Así se señala en diversos preceptos de la propia Carta Magna. Veamos:

**“Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo

lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Esto es, de acuerdo con el artículo 49 sólo el Poder Legislativo puede legislar; dicho de otra forma, sólo a él le corresponde hacer leyes.

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

Ahí está la composición del Congreso de la Unión. Bicameral desde 1874. Luego, el Artículo 70 nos dice que sus actos (los del Congreso) sólo pueden expresarse a través de leyes o decretos:

**“Artículo 70.** Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

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.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.”

Y el 72, por último, nos dice qué requiere para que una ley sea tal, desde el punto de vista formal, por lo menos:

**“Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

**A.** Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

**B.** Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso

cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

**C.** El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

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

**E.** Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna

los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

**F.** En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

**G.** Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

**H.** La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de

los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

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

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.”

Este es pues, el procedimiento para hacer una ley en el sentido formal del término. Ahora cabe preguntarse si el Reglamento de Debates es una ley, en ese sentido, pues aun cuando no comparte la terminología (se llama reglamento y no ley) en nuestra opinión existen varios rasgos que nos permiten aclarar dudas al respecto.

Aprobado por ambas Cámaras, parece que salva el requisito del artículo 72 constitucional; lo hace, incluso sin contemplar la parte relativa a las observaciones del Ejecutivo. El caso del Reglamento es el mismo de la Ley Orgánica. No pueden ser objeto de veto presidencial.

El artículo 70 dispone que estará disculpada de esas observaciones (las del Ejecutivo) la ley que regule la estructura y el funcionamiento del Congreso de la Unión.

**“Artículo 70.** Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

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.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.”

Pero existe un problema: la estructura la define la Ley Orgánica y el funcionamiento se regula por el Reglamento Interior. Entonces tenemos que concluir que el constituyente atribuyó el término "ley" tanto a la Ley propiamente dicha, como al Reglamento. Esto se refuerza si se piensa que entre la ley Orgánica y el reglamento Interior sólo existe una diferencia terminológica, pero no sustancial. Ambas fueron expedidas por el Congreso de la Unión, promulgadas y publicadas por el Ejecutivo (sin observaciones, obviamente) y su contenido está previsto en el artículo 70 de la Carta Magna.

Dicho lo anterior, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión debe ser considerado una ley, en sentido formal y material, de igual rango que la propia ley Orgánica.

Así las cosas, su violación (la del Reglamento de Debates) debe acarrear la nulidad del acto. Así lo dice el citado artículo 8º del Código Civil Federal.

**“Artículo 8o.-** Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario.”

Se trata también de un acto ilícito, no cabe duda, pues así se establece en el artículo 1830 del mismo ordenamiento:

**“Artículo 1830.-** Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres.”

Esa ilicitud, como vimos, debe acarrear la nulidad. En nuestra opinión, no hay salvedad. No aplica en contrario el argumento de la costumbre que algunos oponen. En eso suficientemente claros los artículos 9 y 10 del Código Civil Federal:

**“Artículo 9o.-** La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.”

**“Artículo 10.-** Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.”

Pero entonces ¿cuál nulidad?, no me refiero a la “absoluta” o “relativa”. No es mi interés adentrarnos en los aspectos particulares de la nulidad, propios de una tesis enfocada en el derecho privado. No, mi intención es desentrañar el impacto de este fenómeno dentro de los extremos del derecho público. Mi pregunta, pues, está dirigida a saber qué nulidad aplica: la del acto propio y particular de la abstención o la de la votación en general. Opino que la segunda. La abstención del voto no puede ser nula, porque es la falta misma. Es precisamente la infracción al ordenamiento jurídico. Por el contrario, se anula la votación, porque son sus reglas las que se infringen. Cuando revisamos los artículos 147 y 162 del reglamento de Debates nos damos cuenta que esos preceptos norman

la forma y términos en que se debe desarrollar la votación. Luego entonces, si un eslabón se rompe, no puede completarse la cadena. Si se infringe el procedimiento, el resultado debe ser un acto nulo.

¿Y qué efectos acarrea esa nulidad? Diversos, sin duda; pero pensemos en uno fundamental: la ley así aprobada tiene un vicio de origen. Dicho de otra forma, la ley que sea expedida con un procedimiento de votación nulo, en virtud de que se presentaron una o más abstenciones, está viciada en su forma. No fue aprobada, como lo dispone el artículo 72 de la Constitución. No lo fue, porque no hubo votación válida para su aprobación. Lo que existió fue un intento de votación viciado de nulidad.

Así, la pretendida ley no es propiamente una ley. No, en el sentido formal del término, que en este caso es fundamental.

Bajo este argumento, la Justicia de la Unión debiera conceder un amparo a los particulares que así lo soliciten, ya sea por considerar que el acto de autoridad que se impugne no cumple con lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales, ya porque se tramite en la vía del amparo contra leyes.

Cito los artículos constitucionales aplicables:

**“Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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 criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

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 de procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia

organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente."

**"Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y concededores de la disciplina militar;

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

**“Artículo 103.** Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

**III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”**

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El ejercicio de la representación pública implica una sinergia entre la voluntad del representante y las voluntades de la colectividad que representa.

**SEGUNDA.-** La representación popular exige que las voluntades se externen, se expresen. El representante está obligado a exteriorizar, mediante su voz, la sinergia entre la voluntad propia y la de sus representados en torno a un asunto que es precisamente de interés público. A diferencia de lo que ocurre en el terreno del derecho privado, en la idea de la representación pública no cabe la posibilidad de no decidir, de no expresar, pues ello en el fondo significa no representar.

**TERCERA.-** El voto es siempre una expresión dada ante una asamblea o junta de personas. El silencio no puede ser una forma de expresión para estos efectos, en tanto no permite la exteriorización de la decisión tomada.

**CUARTA.-** El voto simple solo puede tener dos sentidos: a favor o en contra de la propuesta sometida a consideración.

**QUINTA.-** Para efectos de una votación, abstenerse significa renunciar al derecho de ejercer el voto. La abstención es, a fin de cuentas, una no-decisión.

**SEXTA.-** La forma que mejor permite expresar una posición, cuando no se está estrictamente a favor o en contra de una propuesta, es el voto particular.

**SÉPTIMA.-** En la historia constitucional del México independiente, la forma y el contenido de los procesos legislativos siempre ha estado confiado al Reglamento de Debates; ninguna otra disposición a estado facultada por la Carta Fundamental para intervenir en esa materia.

**OCTAVA.-** De acuerdo con el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos la abstención del voto no está permitida. El artículo 147 de dicho ordenamiento señala expresamente que la votación nominal sólo puede tener dos sentidos: a favor o en contra, es decir, sí o no; por su parte, el artículo 162 dispone claramente que, durante una votación, ningún legislador puede abstenerse votar.

**NOVENA.-** Si bien la costumbre parlamentaria ha reconocido a la abstención como una forma de expresión, lo cierto es que en ningún caso la costumbre puede ser derogatoria de disposiciones expresas, como las contenidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**DÉCIMA.-** La abstención del voto desatiende los principios de responsabilidad y compromiso que inspiran a la representación pública.

**DÉCIMA PRIMERA.-** La reelección de los legisladores puede ser una buena medida para aumentar su compromiso hacia la población que representan.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** La consecuencia de la abstención del voto en el sistema parlamentario mexicano es la nulidad de la votación en que ésta se realiza.

## FUENTES DE CONSULTA

### Bibliografía

ANGUIANO PANIAGUA, Miguel. *El Poder Legislativo Mexicano*, Cámara de Senadores, México, 1995.

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*; Oxford University Press/ Editorial Harla, México, 1998. 1058 pp.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel. *Manual de temas legislativos*, edición del tutor, México, 1984.

\_\_\_\_\_, *Prontuario de disposiciones jurídicas y reglamentarias*, edición del autor, México, 1992.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*; Tomo I; décima edición; Civitas Ediciones, Madrid, 2001. 825 pp.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*; 25ª. edición; Editorial Porrúa, México, 1975.

GARCÍA OVIEDO, Carlos. *Derecho Administrativo*; Tomo I; 6ª. edición; E.I.S.A, Madrid 1957. 693 pp.

GUASTINI, Ricardo. *Estudios de Teoría Constitucional*; Colección Doctrina Jurídica Contemporánea; México: Distribuciones Fontamara/ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2001. 278 pp.

HAMDÁN AMAD, Fauzi. *Ensayos Jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo*; México: Senado de la República/ LVIII Legislatura, 2002. 495 pp.

HOFFMANN, Hasso. *La representación en la teoría del Estado premoderna. Sobre el principio de representación en la "política" de Johannes Althusius* Revista Fundamentos. La representación política 3/2004; Coordinador: Francisco J. Bastida Freijedo. Oviedo, 2004.

PLIEGO BERNAL, Rubén. *Investigación histórica del Poder Legislativo*, en Revista Foro Jurídico, México, 1995.

RABASA, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*; 8ª. edición; Editorial Porrúa, México, 1998. 246 pp.

SARTORI, Giovanni. *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Traducción de Ana Díaz Soler, Taurus, Madrid, 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*; 30ª. edición; Editorial Porrúa, México, 1996. 653 pp.

\_\_\_\_\_. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1995*; decimonovena edición; Editorial Porrúa, México, 1995. 1180 pp.

TREJO CERDA, Onosandro. *Sistema legislativo y formación de las leyes en México*; Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho; Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

VALADÉS, Diego. *Problemas Constitucionales del Estado de Derecho*; México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/ Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

### **Diccionarios**

Diccionario Jurídico Mexicano, 2a. edición, Porrúa-UNAM, México, 1987.

Real Academia Española; *Diccionario de la Lengua Española*; edición electrónica en CD-ROM; Editorial Espasa-Calpe, México, 1998.

### **Disposiciones Jurídicas**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, México, 2005.

Código Civil Federal. editorial Porrúa, México, 2004.

Código Fiscal de la Federación. Versión electrónica HTML publicada por el Congreso de la Unión en la página [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, H. Cámara de Diputados, 2004.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, Comisión Editorial y Secretariado Técnico, México, 2004.

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
---------------------	----------

### **CAPITULO I**

#### **ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES**

1.1.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	5
1.2.- Leyes Constitucionales de 1836	5
1.3.- Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843	6
1.4.- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	7
1.5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1957	7
1.6.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforman la de 5 de Febrero de 1857	9

### **CAPITULO II**

#### **DEFINICION CONCEPTUAL**

2.1.- La Representación Política	13
2.2.- Proceso Legislativo	18
2.3.- El Voto	35
2.4.- La Abstención del Voto	39
2.5.- El Voto Particular	46

**CAPITULO III**  
**DERECHO POSITIVO**

3.1.- Derecho Vigente y Derecho Positivo	52
3.2.- Constitución...	55
3.3.- Ley Orgánica Congreso General 1999	56
3.4.- Reglamento de Debates	57
3.5.- Acuerdos Parlamentarios	60
3.6.- Jurisprudencia	61

**CAPITULO IV**  
**ETICA LEGISLATIVA**

4.1.- Costumbre Legislativa como Fuente de Derecho Público	67
4.2.- Art 147 y 162 del Reglamento del Congreso General	71
4.3.- Responsabilidad del Legislador y Disciplina Partidista	74
4.4.- Reelección	77
4.5.- La Consecuencia Jurídica	80
<b>Conclusiones</b>	<b>99</b>
<b>Fuentes de Consulta</b>	<b>102</b>