

**FACULTAD DE DERECHO**  
**SEMINARIO DE FILOSOFÍA DEL DERECHO**

**“LA DEONTOLOGÍA JURÍDICA EN LA INTEGRACIÓN,  
ORGANIZACIÓN Y FUNCIONALIDAD DEL CONGRESO GENERAL  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**DULCE FABIOLA ESCOBAR VALTIERRA**

**ASESORA: DRA. GLORIA MORENO NAVARRO.**

**MÉXICO, D.F. OCTUBRE DEL 2006.**



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.

## **Agradecimientos**

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Derecho por haberme brindando la oportunidad de acceder a sus aulas y decir con orgullo que “soy egresada” de esa máxima casa de estudios.

Con especial dedicación a mi papá el Sr. Félix Rosendo Escobar Alvarado, quien fue para mí ejemplo de superación constante y a quien le dedico cada uno de los logros que pueda obtener, asimismo a mi mamá la Sra. Rosa Valtierra Rodríguez por el amor y apoyo incondicional que siempre me ha mostrado, gracias por que por ustedes me encuentro donde estoy.

A la Dra. Gloria Moreno Navarro, quien ha sido pilar en mi formación como abogada y quien me inspiro el amor por la docencia, agradeciéndole también la confianza y cariños inmerecidos y por el tiempo que dedicó para la elaboración de este trabajo.

A mi Abuela Ángela y mis hermanos por su cariño y apoyo constante.

A mis amigos, con especial mención a Montserrat (mi hermana), Paty Lu, Cristian, Juan, Santa, Luis Daniel, Jhonatan Jasso, Alejandra y Eric, por el apoyo y cariño incondicional que siempre me han demostrado.

## **Capítulo I.- “Antecedentes histórico-jurídicos del Poder Legislativo en México”.**

- 1.1. Constitución de Cádiz de 1812
- 1.2. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana  
(Constitución de Apatzingán de 1814)
- 1.3. Plan de Iguala y Tratados de Córdoba
- 1.3.1 La Soberana Junta Provisional Gubernativa
- 1.4. Junta Nacional Instituyente
- 1.5. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de  
1824
- 1.6. Constitución Centralista de 1836
- 1.7. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843
- 1.8. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de  
1857
- 1.9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917  
(Texto Original)

## **Capítulo II.- “Integración y organización del Poder Legislativo en el texto constitucional vigente.”**

### 2.1 Estructura Actual del Congreso General.

#### 2.1.1 Cámara de Diputados

- 2.1.1.1 Requisitos y prohibiciones.
- 2.1.1.2 Facultades
- 2.1.1.3 Sanciones por su actuar

## 2.1.2 Cámara de Senadores

2.1.2.1 Requisitos y prohibiciones

2.1.2.2 Facultades

2.1.2.3 Sanciones por su actuar

2.2 Deontología prevista en nuestro país acorde a la ideología partidista de las tres principales fuerzas políticas, expresadas en sus Estatutos:

2.2.1 Partido Revolucionario Institucional (PRI)

2.2.2 Partido de Acción Nacional (PAN)

2.2.3 Partido Revolucionario Democrático (PRD)

## **Capítulo III.- “La deontología jurídica en el ejercicio de la función del legislador”.**

3.1 Concepto de deontología jurídica.

3.2. Diferencia entre ética y moral.

3.3. Normas morales.

3.4 La deontología en la función legislativa:

3.4.1 Marco jurídico que rige al legislador

3.4.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.4.1.2 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.4.1.3 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

3.4.1.4 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

3.4.1.5 Código Penal Federal

3.4.2 Marco ético que rige al legislador.

### 3.5 Deberes del legislador

## **Capítulo IV.- “Estudio comparativo de la integración del Poder Legislativo en España, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá a la luz de la deontología jurídica”.**

### 4.1 Deontología aplicable al cargo de legislador en los países siguientes:

#### 4.1.1 España

#### 4.1.2 Estados Unidos de Norteamérica

#### 4.1.3 Canadá

## **CAPÍTULO V.- “Propuesta de los principios éticos que deben prevalecer en la integración, organización y funcionalidad del Poder Legislativo Mexicano”.**

5.1 Elaboración de un proyecto de código federal de ética para el trabajo de los legisladores, atendiendo los principios que prevé la deontología jurídica.

### 5.1.1 Introducción

### 5.1.2 Semblanza del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

5.1.3 Deontología aplicable al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (código federal de ética para el trabajo de los legisladores).

## **Conclusiones**

## **Apéndice**

## Introducción

En concordancia con las premisas que expone el maestro Jorge Fernández Ruiz en su obra *Poder Legislativo*, el estado democrático es representativo, de ahí la importancia de la representación política cuyas bases empiezan a estructurarse en la edad media, porque en el sistema feudal se manifiesta ya dicha representación a través del vínculo creado por las corporaciones, aun cuando la representación no fuera de las personas sino de los gremios y corporaciones, cuyos representantes eran asimilados a los mandatarios del derecho civil, habida cuenta que recibían poderes específicos y precisos derivados de las instrucciones impartidas por los poderdantes, cuya gestión y cumplimiento debía acreditar el representante ante el mandante.

La Revolución Francesa habría de modificar el concepto de representación política mediante una serie de principios orientados por las ideas de Montesquieu y del Abate Manuel José Sieyès, expuestos en la asamblea nacional desde 1789, que contrastan al mandato civil y la representación política como dos instituciones diferentes.

Ahora bien, desde el punto de vista formal suele definirse a la democracia como una formación del poder en la que intervienen en mayor o menor grado los ciudadanos a través de los procesos político-electorales, así como las estructuras y normas que regulan el ejercicio del poder. Esta manera de definir a la democracia y de calificar a un sistema como democrático corresponde a un sentido estrictamente político, de tal forma que los sistemas democráticos serán aquéllos que con mayor o menor intensidad sean capaces de crear y operar mecanismos de participación y competencia política, con base en los cuales se llevan a cabo los procesos de formación y ejercicio del poder.

Derivado de la importancia de la representación política como forma de racionalización de la actividad del poder en el estado, convierte al gobierno en responsable de las decisiones que adopta en nombre de la comunidad, quien mediante mecanismos como la elección designa a cierto número de ciudadanos para que por sí mismo participe en la creación de la voluntad estatal y funja como representantes de ellos.

Esta idea de representación o personificación, surge en el momento mismo de que alguien o algunos necesitan realizar o estar presentes y ante la imposibilidad de hacerlo por sí mismos, nombran a otro para que decidan a nombre de ellos.

Desde la antigüedad, los ciudadanos de las polis griegas, convirtieron en ley la costumbre de reunirse a deliberar sobre los asuntos de interés público o de las ciudades. Las leyes se discutían y se votaban de acuerdo a lo que les convenía. El reducido número de habitantes permitía entonces la discusión directa de dichos asuntos, pero con el paso del tiempo y el crecimiento de la población, se establecieron órganos deliberativos con un número determinado de personas elegidas por sus provincias para estar presentes y así fue como nació la representación popular.

De aquí la importancia de regular la función de los representantes populares bajo los principios que prevé la deontología jurídica, por lo que el presente trabajo tiene como objetivo hacer un análisis del Poder Legislativo en México, proponiendo la aplicación en sentido estricto y riguroso de éstos principios con el objeto de regir la función del legislador.

Para ello se encuentra dividido en cinco capítulos, de los cuales el primero hace referencia al devenir histórico de los órganos legislativos en nuestro país, denominándolo: “Antecedentes histórico-jurídicos del Poder Legislativo en México”, tomando como referencia *La Constitución Española de Cádiz de 1812* hasta el texto original de *La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*.

En un segundo capítulo denominado “Integración y organización del Poder Legislativo en el texto constitucional vigente”, se analiza la organización actual del Congreso de la Unión, así como los requisitos, funciones y sanciones en el trabajo de los legisladores y en forma general se analizan los lineamientos bajo los cuales se rige el actuar de la función como legisladores en atención del contenido de los estatutos de las tres principales fuerzas políticas de nuestro país (PRI, PAN y PRD).

En el tercer capítulo intitulado “La deontología jurídica en el ejercicio de la función del legislador”, se hace referencia a conceptos como deontología jurídica, diferencia entre ética y moral, normas morales, fines del derecho, así como el marco ético y jurídico aplicable a los legisladores.

En el capítulo cuarto se presenta un estudio comparativo del poder legislativo en España, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá atendiendo los principios que establece la deontología jurídica.

Por último en el capítulo quinto se presenta una propuesta de los principios éticos que deben prevalecer en la integración, organización y funcionalidad del Poder Legislativo en nuestro país, expresados en un código de ética para los legisladores miembros del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.



## **CAPÍTULO I.- “Antecedentes histórico-jurídicos del Poder Legislativo en México”.**

### **1.1 Constitución de Cádiz de 1812**

Existen diversas acepciones del término *Poder Legislativo*, tal es el caso de *Órgano Legislativo, Cuerpo Colegiado, Parlamento, Congreso o Asamblea*. Al principio se le denominó “*Mágnam Concilium*”<sup>1</sup> y posteriormente con la unión de los vasallos de la corona se constituyó el “*Commune Concilium*”<sup>2</sup>, así también para conocer el origen de esta institución existe una controversia entre los diversos autores que han abordado el tema ya que difieren entre ellos sobre el país donde surge, se ha hablado de Islandia<sup>3</sup> y también de Inglaterra con la Carta Magna de Juan Sin Tierra de 1215 y otros más refieren su origen en España desde 1188 con las famosas “*Cortes*”.<sup>4</sup>

Se han considerado como primeros antecedentes de nuestro Congreso General a las *Cortes de Cádiz* y a la *Constitución Norteamericana de 1787*.

El rey de España Fernando VII promulga el 19 de marzo de 1812 “*La Constitución Política de la Monarquía Española o de Cádiz*”, que rigió en España y sus colonias, tuvo vigencia en lo que era Nueva España durante dos breves periodos: a partir de septiembre de 1812 por un año y de mayo de 1820 a febrero de 1822. En su elaboración participaron 15 diputados novo hispanos, entre ellos José Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer, quienes después serían constituyentes en 1824, en el ya México independiente. En términos generales este ordenamiento establecía que la soberanía reside esencialmente en la nación y que a ella pertenece el derecho de establecer sus leyes, así como la igualdad de todos los habitantes del imperio.

Con relación al poder legislativo se conocía con el término de “*Cortes*”, atribuyéndole como principal función la potestad de hacer las leyes conjuntamente con el rey. En su título tercero denominado “*De las cortes*”, capítulo I y II se estableció el modo de formarse las cortes y los requisitos para quienes habrían de nombrarse diputados, los artículos que integran estos capítulos se citan para mayor comprensión:

#### ***Título III***

---

<sup>1</sup> BLÁNQUEZ, Fraile Agustín, “Diccionario Latino Español”, Tomo I, 5ed., ed. Ramón Sopena, Barcelona, 1980, p. 425, el primer término significa en español <<mucho, con fuerza, con ruido>>, mientras que el segundo se refiere a <<enlace, reunión>>.

<sup>2</sup> Ibidem., pp. 409 y 410, El primer término en la lengua española significa <<ciudad>> mientras que el segundo hace referencia a <<enlace, reunión>>.

<sup>3</sup> Cfr. COLLIARD, Jean Claude, “Los Regímenes Parlamentarios Contemporáneos”, ed. Blume, Barcelona, 1981, p. 65.

<sup>4</sup> Cfr. PEDROZA De la Llave, Susana Thalía, “El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su Evolución y Funcionamiento Actual”, ed. Porrúa, México, 2003, pp. 23 a 25.

## **De las cortes**

### **Capítulo I**

#### **Del modo de formarse las cortes**

##### **Artículo 27**

*Las cortes son la reunión de todos los diputados<sup>5</sup> que representan la nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.*

##### **Artículo 28**

*La base para la representación nacional es la misma en ambos hemisferios.*

##### **Artículo 29**

*Esta base es la población compuesta de los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles, y de aquellos que hayan obtenido en las cortes carta de ciudadano, como también de los comprendidos en el artículo 21.*

##### **Artículo 30**

---

<sup>5</sup> Cfr. PÉREZ, Fernández del Castillo Bernardo, “Ética del Legislador”, ed. Porrúa, México, 2004, p. 5. En el artículo 91 de este precepto jurídico se establecían como requisitos para ser diputado de cortes ser ciudadano que estuviera en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y que hubiere nacido en la provincia o estuviera avocindando en ella con residencia por lo menos de siete años, bien sea el estado seglar o del eclesiástico secular, pudiendo recaer su elección en los ciudadanos que componían la junta, o en los de fuera de ella.

De las prohibiciones e incompatibilidades se referían los artículos 94 a 97 estableciendo lo siguiente:

Artículo 94.- Sí sucediere que una misma persona sea elegida por la provincia de su naturaleza y por la en que esté avocindada, subsistirá la elección por razón de la vecindad, y por la provincia de su naturaleza vendrá a las cortes el suplente a quien corresponda.

Artículo 95.- Los secretarios de despacho, los consejeros de estado, y los que sirven empleos de la casa real, no podrán ser elegidos diputados de cortes.

Artículo 96.- Tampoco podrá ser elegido diputado de cortes ningún extranjero, aunque haya obtenido de las cortes carta de ciudadano.

Artículo 97.- Ningún empleado público nombrado por el gobierno podrá ser elegido diputado de cortes por la provincia en que ejerce su cargo.

*Para el cómputo de la población de los dominios europeos servirá el último censo del año de mil setecientos noventa y siete, hasta que pueda hacerse otro nuevo, y se formará el correspondiente para el cómputo de la población de los de ultramar, sirviendo entre tanto los censos más auténticos entre los últimamente formados.*

### **Artículo 31**

*Por cada setenta mil almas de la población, compuesta como queda dicho en el artículo 29, habrá un diputado de cortes.*

### **Artículo 32**

*Distribuida la población por las diferentes provincias, si resultase en alguna el exceso de más de treinta y cinco mil almas, se elegirá un diputado más, como si el número llegase a setenta mil, y si el sobrante no excediese de treinta y cinco mil, no se contará con él.*

### **Artículo 33**

*Si hubiese alguna provincia cuya población no llegue a setenta mil almas, pero que no baje de sesenta mil, elegirá por sí un diputado; y si bajase de este número, se unirá a la inmediata para completar el de setenta mil requerido. Exceptuase de esta regla la isla de Santo Domingo, que nombrará diputado, cualquiera que sea su población.*

## **Capítulo II**

### **Del nombramiento de diputados de cortes**

### **Artículo 34**

*Para la elección de los diputados de cortes se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.<sup>6</sup>*

En las cortes también se propuso la creación de dos cámaras una de representantes del pueblo y otra del clero y la nobleza, pero se rechazó por considerarse que de tal suerte esta última se pondría a favor del rey rompiendo así el equilibrio estatal ya que tanto el clero como la nobleza estaban representados en el consejo de estado aunque nombrados por las cortes.

Esta constitución auguraba un cambio radical en la política de España, pero el llamado rey Fernando VII, a su regreso a ese país acabo con toda esperanza, al firmar el decreto de fecha 4 de mayo de 1814 con que abolió la constitución, el cual fue publicado en México el 17 de septiembre de 1814, siendo virrey Calleja.

---

<sup>6</sup> Página web <http://www.goico.net/legis/cons/1812cons08.htm>, consulta realizada el 27 de diciembre del 2004, a las 14:05 p.m.

La vigencia teórica de esta constitución en México fue de un año siete meses y cuatro días.<sup>7</sup>

## **1.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán de 1814)**

Documento sancionado el 22 de octubre de 1813 en la ciudad de Apatzingán, es considerado el primer intento constituyente del país, atribuyéndole su autoría a Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y José Manuel Herrera, podemos destacar su concepto de soberanía, al considerarla como la facultad de dictar leyes, asimismo, establece como forma de gobierno aquella que más convenga a los intereses de la sociedad, atribuyéndole el carácter de imprescriptible, enajenable e indivisible; la hace residir en el pueblo, quien la ejerce por representación nacional a través de diputados elegidos por los propios ciudadanos, cuyos atributos consisten en la facultad de dictar leyes, de hacerlas ejecutar y de aplicarlas a los casos particulares.

Por lo que hace al órgano legislativo, su artículo 48 dispone que “El supremo congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todos en autoridad”, de esta definición el maestro Jorge Fernández Ruiz señala que se asemeja más a los senadores, porque no disponía su elección en razón del número de habitantes de las provincias, sino que cada una de ellas elegiría un representante para la integración del congreso, sin tomar en cuenta su población.

Para la elección de los miembros de este supremo congreso se sigue el mismo sistema previsto en la constitución de Cádiz, al distribuir en tres etapas, por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, en cuyo desarrollo deberían celebrarse complicadas ceremonias religiosas.

De las facultades más importantes que tenía atribuidas el supremo congreso podemos enunciar las siguientes:

- Crear y suprimir tribunales alternos;
- Autorizar la presencia de tropas extranjeras en territorio nacional;
- Autorizar el aumento o disminución de las fuerzas militares;
- Establecer contribuciones e impuestos;

---

<sup>7</sup> Cfr. ROMEROVARGAS Iturbide, Ignacio, “La Cámara de Senadores de la República Mexicana”, editado por el Senado de la República, México, 1967, pp. 27-29.

- Arreglar los gastos de gobierno;
- Establecer el procedimiento para la administración, conservación y enajenación de los bienes del estado;
- Autorizar empréstitos públicos;
- Examinar y aprobar la cuenta pública;
- Autorizar el establecimiento de aduanas;
- Batir moneda y determinar su materia, valor, peso, tipo y denominación;
- Determinar el sistema de pesas y medidas;
- Aprobar los reglamentos de sanidad;
- Proteger la libertad de imprenta;
- Expedir cartas de naturalización;
- Hacer efectiva la responsabilidad de sus miembros y de los funcionarios de los demás poderes.<sup>8</sup>

### **1.3 Plan de Iguala y Tratados de Córdoba**

El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba establecían una monarquía moderada, con Fernando VII como emperador y si él no aceptaba, con algún príncipe de su familia. Mientras se ofrecía el trono a Fernando VII, había que gobernar a México, por lo que Agustín de Iturbide designó una junta provisional gubernativa, la cual nombró un consejo de regencia compuesto por él mismo como presidente, Juan O'Donojú, Manuel Bárcena, Isidro Yáñez y Manuel Velásquez de León, como vocales. Fueron convocadas elecciones para integrar un congreso constituyente, mismo que se reunió por primera vez el 24 de febrero de 1822.

Fernando VII no aceptó el trono de México. Las cortes españolas no reconocían la Independencia de México y declaraban enemigos de España a quienquiera que la reconociese. El nuevo imperio no podía tener un monarca de la familia de los Borbones. Los Tratados de Córdoba establecían que el congreso mexicano podía designar un emperador, por lo que el 18 de mayo de 1822 el sargento Pío Marcha y sus compañeros aclamaron a Iturbide como emperador. Se dice que México primero y el país después aceptaron el hecho con complacencia, proclamando el congreso el 21 de mayo como emperador de México a Agustín de Iturbide.

---

<sup>8</sup> Cfr. FERNÁNDEZ, Ruiz, Jorge, "Poder Legislativo", ed. Porrúa, México, 2003, pp. 129 a 131.

### 1.3.1 La Soberana Junta Provisional Gubernativa

Hemos referido que el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, establecieron el poder legislativo del nuevo estado en forma provisional (hasta que se integrará el congreso) en la *Soberana Junta Provisional Gubernativa*, quien entre otras atribuciones tenía encomendada la de convocar al congreso constituyente, para lo cual emitió la convocatoria correspondiente a través del decreto del 17 de noviembre de 1821.

La junta de gobierno provisional estaba integrada por cuarenta miembros (dirigentes destacados del borbonismo), como José María Fagoaga, Hipólito Odoardo, Juan Horbegoso, Francisco Sánchez de Tagle, a quienes por su distinción e inmensa fortuna les resulto fácil controlar a esta junta. Por lo que cuando se convoca al congreso constituyente se hizo en la forma en que convenía al borbonismo, exigiendo como requisito para los futuros diputados, el que fueran eclesiásticos seculares, militares, letrados o con conocimientos en agricultura, minería o comercio, de ahí que esta forma de organización llevo al congreso a distinguirse por clases y oficios, con la falsa creencia de representar de esta manera los diversos intereses de la sociedad.

Pero la principal falta de esa convocatoria, como señala el propio Iturbide en sus "*Memorias*", fue la de haber dado a los ayuntamientos de las capitales el sufragio que se les concedió para la elección de diputados, resultando que en la mayor parte de las provincias las elecciones fueron hechas por los ayuntamientos, originando la conveniencia de aquéllos que querían dirigir la nación e influir en las elecciones.

Con la convocatoria en tales términos le fue fácil al grupo borbonista obtener la mayoría en el congreso instalado el 24 de febrero de 1822, previo juramento de los ciento dos diputados asistentes a su instalación, procediéndose a nombrar a su presidente, vicepresidente y secretarios. Sin embargo, en la misma fecha de su instalación el partido dominante cometió dos errores que en opinión del maestro Jorge Fernández Ruiz le hubieron resultado costosos, el primero consistió en que el presidente (José Hipólito Odoardo), sometió a votación de los presentes cuatro proposiciones que hasta entonces ya se habían dado por admitidas:

- Que la soberanía residía esencialmente en la nación.
- Que la religión católica, apostólica y romana sería la única del estado.

- Que se adoptará para el gobierno de la nación la monarquía moderada institucional y;
- Que se reconocieran los llamamientos al trono de los príncipes de la casa de Borbón conforme al tratado de Córdoba.

Por lo que “esta votación con que se pretendió afirmarlo todo, fue precisamente la que hizo que todo pudiese considerarse vacilante e incierto”<sup>9</sup>.

El otro error consistió en una proposición que hizo José María Fagoaga al declarar que “*la soberanía nacional reside en este congreso constituyente*”, lo que echó por tierra el contenido del juramento protestado momentos antes por los diputados, dejando al congreso en posición de constituir a la nación en la forma y términos que le parecieran mejor abriendo también el camino al Iturbidismo para entregar a su caudillo la corona del imperio.

Por lo que en la sesión del congreso del 19 de mayo de 1822, fue aprobada la propuesta de elegir a Iturbide como emperador, realizada por el diputado Valentín Gómez Farías con apoyo de más de cuarenta diputados. Apegándose Iturbide a ella al jurar “*guardaré y haré guardar la constitución que formaré dicho congreso y entre tanto la española en la parte en que este vigente y asimismo las leyes, órdenes y decretos que ha dado y en lo sucesivo diere el repetido congreso*”. Sin embargo, el enfrentamiento del congreso con Iturbide culminó el 31 de octubre de 1822, cuando se presenta el brigadier Luis Cortazar en el salón de sesiones del congreso para disolverlo por órdenes del emperador, quien en su lugar crea una junta instituyente.

#### **1.4 Junta Nacional Instituyente**

Este cuerpo colegiado se formó con miembros del congreso disuelto, designados por el emperador, quedando instalada formalmente el 02 de noviembre de 1822.

Encomendándole entre otras las siguientes funciones:

- Redactar un proyecto de constitución.
- Convocar a un nuevo congreso.
- Constituyente que resolvería acerca de dicho proyecto.
- Legislar provisionalmente en materia impositiva.

---

<sup>9</sup> ALAMÁN, Lucas, “Historia de México”, ed. Publicaciones Herrerías, México, 1938, p. 250.

El proyecto de constitución no pudo ser elaborado por la junta, quien tampoco alcanzó a expedir la convocatoria del nuevo congreso, sólo formulo un proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que fue leído en la sesión del 18 de diciembre de 1822, sin que llegara a aprobarse. El proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, reservaba a la propia junta el ejercicio del poder legislativo, sin contener disposición alguna que augurara la aparición del bicammarismo legislativo en México.<sup>10</sup>

La vida del imperio de Iturbide fue corta y agitada. El congreso constituyente descuidó la tarea de redactar la constitución y se dedicó a hostilizar al emperador. Éste se entregó a las luchas políticas y disolvió el congreso. Joel R. Poinsett, fomentó mediante las logias masónica yorkinas, la animadversión hacia Iturbide. Su principal instrumento fue Santa Anna, quien se sublevó en Veracruz el 2 de diciembre de 1822, por lo que Iturbide abdicó el 19 de marzo de 1823 y posteriormente fue desterrado a Italia.

Permaneció un año en el destierro, al cabo del cual volvió a México, ignorando que había sido declarado proscrito de por vida con pena de muerte. Fue apresado y ejecutado el 19 de julio de 1824. Justo Sierra comentó: "*fue un acto político, no fue un acto justo. Iturbide había hecho a su patria un servicio supremo. Si la patria hubiera hablado, lo hubiera absuelto*".<sup>11</sup>

## **1.5 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824**

Tras la derrota del imperio de Iturbide, se origina una lucha de poder principalmente por dos partidos, el partido centralista (posteriormente convertido en el partido conservador), que se formó por los borbonistas que aborrecían a Iturbide y que luchaban por la conservación del antiguo orden de las cosas, subsistiendo el privilegio de los fueros y castas y la opresión de los que más detentaban sobre las clases menesterosas, por otra parte los seguidores de Iturbide se unieron a las filas del partido federalista (que años más tarde sería el partido liberal), cuya causa principal era la reestructuración fundamental de la sociedad, para eliminar fueros, privilegios y principalmente concentración de la riqueza.

En ese clima político, el 29 de marzo de 1823 se reinstala el congreso constituyente con la asistencia de 103 diputados, que empezó a sesionar en los días subsecuentes, recibiendo el 2 de abril del mismo año, un escrito firmado conjuntamente por los diputados Valentín Gómez Farías y Melchor Múzquiz, en el que solicitaban al congreso que con carácter de urgente se sirviera acordar la

---

<sup>10</sup> Cfr. FERNÁNDEZ, Ruiz, Jorge, Op. Cit., pp. 131-138.

<sup>11</sup> Cfr. página web <http://www.mexico-tenoch.com/>, consulta realizada el 28 de diciembre del 2004 a las 15:55 p.m.



formación de una convocatoria para otro congreso cuyo objetivo era constituir a la nación bajo la forma que a la misma agrade; y que al efecto nombraría una comisión que dentro de los ocho días posteriores debería presentar su proyecto.

Sin embargo, la comisión encargada de conocer la propuesta de convocatoria emitió su dictamen desfavorable a la misma, dando con ello origen a un conflicto entre el congreso, los partidos y la opinión pública, quienes defendían el proyecto de constitución que cada uno consideraba debería prevalecer acorde al estado que se gestionaba.

Fue hasta el 16 de mayo de 1823, que la comisión integrada entre otros por los diputados José del Valle, Servando de Teresa y Mier, José Mariano Marín, Lorenzo de Zavala, Francisco María Lombarda, José María de Bocanegra y José María Ximénez presentaron al congreso su proyecto de "*Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana*", el cual contenía principios de federalismo y aún cuando no propuso un sistema bicameral, proponía el establecimiento de un cuerpo colegiado denominado "*senado*",<sup>12</sup> que sin formar parte del congreso, tenía

---

<sup>12</sup> Ignacio Romero Vargas Iturbide, en la obra "La Cámara de Senadores de la República Mexicana", Op. Cit., pp. 10-13, sostiene que desde los albores de nuestra historia existió el senado en nuestra patria, el cual gozaba de pleno poder de soberanía sobre las entidades federativas, prueba inequívoca de la existencia de un estado independiente, libre y soberano con grandes bases democráticas a pesar de las jerarquías de principales, el cual fue destruido con la invasión española que impuso la esclavitud.

Esta admirable organización principalmente durante el gobierno de Moctezuma el Magnífico, en cuyo régimen alcanzó el apogeo la soberanía de Anáhuac, bajo la hegemonía de la confederación federal de los tres estados del Valle de México: Tenochtitlán, Tetzaco y Tlacopan, cuya materia común entre los tres era la de pactar alianzas, hacer la guerra, legislar para la confederación (leyes comunes de Netzahualcoyotl), señalar tributos, mantener las fiestas calendáricas rituales, realizar grandes obras públicas, mantener la paz en sus dominios y confirmar las elecciones de gran ejecutor en los otros estados.

Cada uno de los tres estados estaba regido por el Tlahtocan o Consejo Supremo de Gobierno. En Tenochtitlan, este consejo constaba de doce miembros representantes de siete calpullis de Acamapictli, uno el Cihuacoatl era jefe del poder administrativo y el otro el Tlahtoani era cabeza del poder ejecutivo.

Aunque todos provenían de la elección que hicieran los calpullis o municipios no constituían propiamente un senado como lo llamaron los cronistas mal informados o equivocados por sus creencias, sino que era el órgano supremo del estado y se ocupaba exclusivamente del gobierno interno del mismo, sería en tal caso una oligarquía.

En cuanto al gobierno de la federación estaba integrado por un senado de representantes de cada uno de los señoríos de la federación reunidos en asamblea llamada "*Tlahtocanechicollo*", junta de tlahtoanis o gobernantes ejecutores, agrupados en tres secciones de acuerdo con la cabecera a la que se hubiere federado. Tal senado trataba lo concerniente a toda la federación, presidido por los tres grandes ejecutores de los estados confederados. Esta asamblea si tenía todas las características de un verdadero senado de representantes de las entidades federativas.

Según las costumbres indígenas las decisiones del senado no se tomaban por votos numéricos o individuales. El Cihuacoatl, administrador del senado exponía y proponía la materia que se había de discutir, se deliberaba libremente procediendo por eliminación de problemas hasta llegar a común acuerdo o presentando las razones

facultades legislativas. Sin embargo, este proyecto no llegó a ser discutido por aquel congreso, lo que le dio el carácter de “*congreso convocante*”, toda vez que se limitó solo a decretar la convocatoria para la instalación de un nuevo congreso que nunca llegó a ser un congreso constituyente.

El texto de aquella convocatoria era el siguiente:

*“Decreto de 21 de mayo de 1823. Convocatoria para un nuevo congreso.*

*El soberano congreso constituyente mexicano, atendiendo a las circunstancias en que se halla la nación, deseoso de darle la última prueba de que no ha tenido más objeto que el de proporcionarle y promover su felicidad, moviendo la conveniencia pública y cediendo del derecho que incontestablemente le comete, ha decretado:*

- 1. - Que se forme desde luego convocatoria para nuevo congreso.*
- 2. - Que entretanto se reúne, el actual se ocupe principalmente en la organización de la hacienda, del ejército y de la administración de justicia.*
- 3. - Que se imprima y circule inmediatamente el proyecto de Bases de la República Federativa de que estaba encargada una comisión de su seno.*
- 4. - Que el poder ejecutivo, en uso de sus facultades que le concede la constitución que actualmente nos rige, tome todas las medidas y providencias que le dicte su celo y prudencia para restablecer la tranquilidad alterada por los movimientos y resoluciones de las primeras autoridades de Guadalajara, prefiriendo las medidas de persuasión y convencimiento, a las de rigor y uso de las armas.”<sup>13</sup>*

En palabras del maestro Jorge Fernández Ruiz, con relación a la propuesta de un nuevo congreso constituyente formulada por Valentín Gómez Farías, representa un acontecimiento trascendental en la vida de nuestro país, porque dio lugar al

---

de mayor peso y el Tlahtoani o ejecutor a su criterio tomaba la determinación final considerando lo dicho y procedía a la ejecución de lo acordado”.

<sup>13</sup> DUBLÁN, Manuel y Lozano, José María, “Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República”, T.I, ed. Imprenta del Comercio, México, 1976, pp. 649 y 650.

establecimiento del federalismo, al dejar al congreso actuante en el papel de convocante. La convocatoria finalmente lograda, pese a la oposición de los borbonistas, marco una pauta en nuestra historia, porque en el nuevo constituyente (1823-1824), ya no resultaron elegidos españoles poderosos como José María Fagoaga y José Hipólito Odoardo, por el contrario ingresaron federalistas notables como Miguel Ramos Arizpe, cuya preparación permitió lograr en la Constitución de 1824 la instauración del federalismo y del bicamatismo legislativo.

Fue hasta el 7 de noviembre de 1823 que se instaló el nuevo congreso constituyente, cuya comisión de constitución quedo instalada originalmente por:

- *Diputado Miguel Ramos Arizpe* *presidente (partidario federalista)*
- *Diputado Manuel Argüelles*
- *Diputado Rafael Mangino* *partidario centralista*
- *Diputado Tomás Vargas*
- *Diputado José de Jesús Huerta* *partidario federalista*
- *Diputado Alejandro Carpio*
- *Diputado José María Luciano Becerra* *partidario centralista*

Esta comisión de constitución presenta el 19 de noviembre de 1823 un “*Proyecto de Acta Constitutiva*”, suscrito por los diputados Miguel Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta, misma que inicia su discusión en lo general en la sesión del 3 de diciembre del año ya referido, hasta que en la sesión extraordinaria del 7 de diciembre se declaró el proyecto suficientemente discutido en lo general quedando pendiente su discusión en lo particular, por lo que hasta la sesión del 16 de diciembre de 1823, se discute lo referente a la forma de estado y de gobierno, al disponer el referido proyecto en su artículo 5° que la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa y popular federal. Ante ésta propuesta se volcaron en el congreso diversas opiniones en contra y a favor de su contenido; sin embargo, se aprobaron por unanimidad de votos las palabras “*república y popular*” y la palabra “*representativa*”, aún con la oposición de los diputados Manuel Ambrosio Martínez de Vea y José Miguel Guridi Alcocer, en tanto que la palabra “*federal*”, fue aprobada por mayoría.

*“Votado el artículo 5° del Acta Constitutiva, los centralistas perdieron el punto importante de la forma de gobierno y los federalistas consiguieron el triunfo más completo, que sirvió para salvar entonces a la república de la disolución que la amaneraba, porque ya en algunas provincias, como la de nuevo México y sus limítrofes se trataba de formar congresos; pero*

*separándose de México, por creerse que en el Congreso General no se adoptaría la federación”.*<sup>14</sup>

Por lo que hace al poder legislativo en el proyecto de Acta Constitutiva éste hacía referencia en su artículo 10, que preveía la conformación del Congreso General por una cámara de diputados y un senado.

Cuyos miembros integrantes de la cámara de diputados y del senado serían nombrados por elección popular, cuya base para nombrar a los representantes de los diputados sería la población y por su parte cada estado nombraría dos senadores de acuerdo al propio texto constitucional.

Referente a las atribuciones del congreso, los artículos 13 y 14 del Acta Constitutiva fueron aprobados el 2 de enero de 1824, para quedar como sigue:

*Artículo 13. - Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos:*

- *Para sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.*
- *Para conservar la paz y el orden público en el interior de la federación y promover su ilustración y prosperidad general.*
- *Para mantener la independencia de los estados entre sí.*
- *Para proteger y arreglar la libertad de imprenta en toda la federación.*
- *Para conservar la unión federal de los estados, arreglar definitivamente sus límites, y terminar sus diferencias.*
- *Para sostener la igualdad proporcional de obligaciones o derechos que los estados tienen ante la ley.*
- *Para admitir nuevos estados o territorios de la unión federal, incorporándolos en la nación.*
- *Para fijar cada año los gastos generales de la nación en vista de los presupuestos que le presentará el poder ejecutivo.*
- *Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la república, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al poder ejecutivo.*

---

<sup>14</sup> BOCANEGRA, José María, “Memorias para la Historia del México Independiente (1822-1846)”, ed. Imprenta del Gobierno Federal en el ex Arzobispado, México, 1892, p. 235.

- *Para arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes estados de la federación y tribus de indios.*
- *Para contraer deudas sobre el crédito de la república y designar garantías para cubrirlas.*
- *Para reconocer la deuda pública de la nación y señalar medios para consolidarla.*
- *Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el poder ejecutivo.*
- *Para conceder patentes de corso y declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.*
- *Para designar y organizar la fuerza armada de mar y tierra, fijando el cupo respectivo a cada estado.*
- *Para organizar, armar y disciplinar la milicia de los estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficial y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por el congreso general.*
- *Para aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad de la federación, de neutralidad armada y cualquiera otra que celebre el poder ejecutivo.*
- *Para arreglar y uniformar el peso, valor, tipo, ley y denominación de las monedas en los estados de la federación y adoptar un sistema general de pesas y medidas.*
- *Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación.*
- *Para habilitar toda clase de puertos.”*

*Artículo 14.- “En la constitución se fijarán otras atribuciones generales, especiales y económicas del congreso de la federación y modo de desempeñarlas, como también las prerrogativas de este cuerpo y sus individuos”<sup>15</sup>.*

Fue hasta el 31 de enero de 1824 cuando el congreso termina de discutir y votar los artículos del Acta Constitutiva, consumando con ello el establecimiento constitucional del federalismo y del órgano legislativo bicameral en México, confirmándose el triunfo político del cambio y del liberalismo sobre el sector privilegiado y conservador.

Con relación a la composición que guardaba la cámara de diputados en esta acta, podemos referir como características destacadas:

---

<sup>15</sup> Cfr. FERNÁNDEZ, Ruiz, Jorge, Op.Cit., pp. 148-156.

- Se integraba por representantes elegidos por los propios ciudadanos de los estados de manera indirecta.
- La elección se llevaba a cabo cada dos años.
- Para elegir se tomaba en cuenta la población en cada estado, por cada ochenta mil habitantes o más de cuarenta mil se elegía un diputado.
- Los suplentes no se elegían por cada diputado propietario si no por cada tres, a excepción de aquéllos estados que tenían menos de tres diputados propietarios, en cuyo supuesto se elegía un suplente.
- Para el caso de los territorios también se requerían cuarenta mil habitantes para elegir un diputado propietario y un suplente con “voz y voto”; sin embargo, en el caso de los territorios que no tuvieran cuarenta mil habitantes, éstos podían nombrar un diputado y un suplente pero éste solo tenía voz y no voto en la formación de leyes y decretos.

Por lo que hace a la integración de la cámara de senadores, ésta era de la siguiente manera:

- Se integraba con dos senadores por cada estado, elegidos por mayoría de sus respectivas legislaturas.
- Se renovaba cada dos años por mitad.
- No se contemplaba la figura del suplente por lo que cuando llegaba a faltar alguno por cualquier causa, la vacante era llenada por la legislatura correspondiente.
- La elección se llevaba a cabo cada 1° de septiembre.

De las funciones que le fueron asignadas en el texto constitucional al congreso general, destacan la función legislativa, algunas jurisdiccionales, administrativas y públicas emergentes conocidas actualmente como funciones de contraloría o fiscalización presupuestaria y financiera.

En el texto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, el órgano legislativo se encuentra previsto en el *título III, denominado “Del Poder Legislativo”, del artículo 7° al 73*, a continuación haremos una breve referencia de los preceptos jurídicos considerados más importantes.

El poder legislativo se depositaba por primera vez en un congreso general, dividido en cámara de diputados y cámara de senadores, (artículo 7°).

Con relación a los pormenores de la integración y elección de la **cámara de diputados**, ésta se hacía como sigue:

- Sus representantes eran elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los estados (artículo 8°).
- La base general para el nombramiento de diputados era la población (artículo 10).
- Nombrando un diputado por cada 80 mil habitantes o por una fracción arriba de 40 mil, aún en el supuesto de que el estado no tuviera esta población (artículo 11).
- Se elegía en cada estado el número de diputados suplentes que correspondiera a razón de uno por cada tres propietarios o por una fracción que llegue a dos (artículo 13).
- Para el caso de territorios que tuvieran más de 40 mil habitantes, éstos nombrarían un diputado propietario y un suplente que tenía voz y voto en la formación de leyes y decretos. Sin embargo, el estado que no tenía la referida población podía nombrar un diputado propietario y un suplente que tenía solo voz pero no voto en todas las materias (artículos 14 y 15).
- Se requería tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos, por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el estado que eligiere o haber nacido en él, aunque residiera en otro.
- Estaba previsto el derecho para ser diputado a los no nacidos en el territorio de la nación mexicana; sin embargo, se requería además de 8 años de vecindad en él y \$8,000.00 de bienes raíces en cualquier parte de la república o una industria que les producirá \$1,000.00 cada año (artículos 19 y 20).

Por el contrario no podían resultar electos como diputados, aquéllos que estuvieran presos o suspendidos de los derechos de ciudadano, el presidente y vicepresidente de la federación, los integrantes de la suprema corte de justicia, los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías, los empleados de hacienda, los gobernadores de los estados o territorios, los comandantes generales, los arzobispos, los obispos, los provisores y vicarios generales, los jueces de circuito y los comisarios generales de hacienda y guerra por los estados o territorios en que ejercieran su encargo o ministerio o en caso contrario debían haberse separado seis meses antes de la elección del encargo que tuvieran (artículos 23 y 24).

Por su parte la **cámara de senadores** se compondría de dos senadores por cada estado elegidos por mayoría de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años (artículo 25).

Se exigían los mismos requisitos para ser diputado, ya enunciados en párrafos anteriores, excepto la edad, ya que para éste cargo se requería 30 años cumplidos al día de la elección y también se aplicaban las mismas restricciones (artículos 28 y 29).

El marco jurídico para cada cámara en todo lo que hacía a su gobierno interior, estaba dispuesto de conformidad con el reglamento que emitía el propio congreso (artículo 34).

Según el artículo 37, se establecía la figura de **gran jurado** para cualquiera de las cámaras en los siguientes supuestos:

- Del presidente de la federación por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo.
- Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hicieran las elecciones de presidente, senadores y diputados.
- De los individuos de la corte suprema de justicia y de los secretarios del despacho por cualquier delito cometidos durante el tiempo de sus empleos.
- De los gobernadores de los estados, por infracciones de la constitución federal, leyes u órdenes del presidente de la federación que no fueran manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la unión y también por la publicación de leyes o decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma constitución y leyes.

Cuando la cámara que hiciere de gran jurado declarara por voto de los dos tercios de sus miembros presentes la procedencia de la causa, quedaba el acusado suspendido de su encargo y era puesto a disposición del tribunal competente (artículo 44).

La facultad para presentar proposiciones, proyectos de ley o decretos era conferida para cualquier diputado o senador, quienes lo podían hacer en su respectiva cámara (artículo 41).

Las resoluciones del congreso general tienen el carácter de ley o decreto y para tal efecto debían estar firmadas por el presidente, excepto en algunos casos señalados en la propia constitución (artículo 47 y 48).

El objeto de estas leyes o decretos tenían por objeto (artículo 49):

- Sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.
- Conservar la unión federal de los estados, la paz y orden público al interior de la federación.



- Mantener la independencia de los estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, de acuerdo a lo que establecía el acta constitutiva y la constitución.
- Sostener la igualdad proporcional en obligaciones y derechos de los estados.

Por lo que hace a las facultades exclusivas conferidas al Congreso General eran entre otras las siguientes:

- Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras.
- Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora.
- Proteger y arreglar la libertad política de imprenta.
- Admitir nuevos estados a la unión federal o territorios, incorporándolos en la nación.
- Arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.
- Elegir los territorios en estados o agregarlos a los existentes.
- Unir dos o más estados a petición de sus legislaturas, para que formen uno solo o erigir otro de nuevo dentro de los límites de los que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas cámaras y ratificación de igual número de las legislaturas de los demás estados de la federación.
- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.
- Contraer deudas sobre el crédito de la federación y designar garantías para cubrirlas.
- Reconocer la deuda nacional y señalar medios para consolidarla y amortizarla.

- Arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes estados de la nación y tribus de indios.
- Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación y arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación.
- Aprobar los tratados de paz, alianza, amistad, federación, neutralidad armada, y cualquier otro que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.
- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.
- Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los estados de la federación y adoptar un sistema general de pesos y medidas.
- Decretar la guerra en vista de los datos que le presente el presidente de los Estados Unidos.
- Dar reglas para conceder patentes de corso, y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.
- Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada estado y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio.
- Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.
- Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación.
- Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos.
- Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república.
- Crear u suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.

- Conceder premios y recompensas a las corporaciones o personas que hayan hecho grandes servicios a la república y decretar honores públicos a la memoria póstuma de los grandes hombres.
- Conceder amnistías o indultos por delitos, cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación, en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes.
- Establecer una regla general de naturalización.
- Dar leyes uniformes en todos los estados sobre bancarrotas.
- Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones de poder legislativo de un estado.
- Varía esta residencia cuando lo juzgue necesario.

Se establece la facultad exclusiva para la cámara de diputados de la formación de leyes o decretos en materia de contribuciones o impuestos, (artículo 51).

Los proyectos de ley o decreto sin excepción alguna se discutían sucesivamente en ambas cámaras, observándose con exactitud a lo prevenido en el reglamento de debates (artículo 53).

El derecho de veto para el Presidente de la República presentaba un término de 10 días para que éste aprobara, firmara y publicara los proyectos de ley o decreto, después de discutidos por la mayoría absoluta de los miembros presentes en una y otra cámara o en su caso los devolviera con sus observaciones (artículo 55).

El Congreso General se reunía todos los años el 1° de enero en el lugar que reglamento interior del mismo estableciera. Las sesiones eran diarias a excepción de los días marcados como festivos solemnes y para suspenderse por más de dos días era necesario el consentimiento de ambas cámaras (artículos 67 y 69).

El cierre de las sesiones se llevaba a cabo en forma anual cada 15 de abril, prorrogándolas hasta por 30 días o cuando él mismo lo juzgara necesario o aún más extremo cuando era solicitado por el presidente de la federación (artículo 71).<sup>16</sup>

Para concluir este apartado, podemos señalar que la Constitución Federal de 1824, resultó ser el antecedente del sistema legislativo bicameral, estableciendo como forma de gobierno la república; una forma de estado federal; un sistema político presidencial y un congreso general bicameral (influencia norteamericana), que

---

<sup>16</sup> Cfr. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (4 de octubre de 1824), consultada en la página web [www.supremoconsejodemexico.com/constituciones/constitución1824.html](http://www.supremoconsejodemexico.com/constituciones/constitución1824.html), el 24 de enero del 2005 a las 11:23 a.m.

sesionaría sólo durante tres meses y medio al año, dividido en cámara de diputados (influencia española) y en cámara de senadores (influencia norteamericana), previendo facultades para todo el congreso (influencia española), no así facultades exclusivas para cada una de las cámaras. Tiene como influencia el texto original de la Constitución Norteamericana de 1787.

## **1.6 Constitución Centralista de 1836**

El 30 de marzo de 1833, el congreso declaró electos al general Antonio López de Santa Anna y a Valentín Gómez Farías, para ocupar los cargos de presidente y vicepresidente respectivamente; sin embargo, López de Santa Anna no pudo aceptar el cargo por enfermedad, por lo que el Dr. Gómez Farías asumió la presidencia de la república, dando inicio a un período de reformas en los ámbitos político, económico, educativo, judicial y administrativo y con ello provocando también reacciones inmediatas y reiteradas por parte de diversos sectores de la sociedad, debido a esta situación y a las licencias que constantemente solicitaba el General Santa Anna, se inició una alternancia para el cargo de presidente de la República entre éste y Gómez Farías, hasta que el 26 de enero de 1835 el congreso destituye a Gómez Farías y nombra como presidente interino al general Miguel Barragán.

Ante tal situación en opinión de Emilio Rabasa, “en virtud de que el congreso tenía el carácter de ordinario por no haber sido elegido como convocante ni mucho menos como constituyente, usurpa poderes que ni le han dado sus electores ni proceden de aquella ley, destruye la constitución y dicta la de 1836, su base es pues la más original que pueda darse: un golpe de estado parlamentario”.<sup>17</sup>

Así en 1835, entró en funciones un nuevo congreso bicameral, que el 9 de septiembre de ese mismo año acordó reunirse en una sola cámara es decir, que éste se convirtió en unicameral reemplazando la constitución de 1824 por la de 1836, Constitución Centralista que se integró con Siete Leyes Constitucionales, refiriéndose la tercera ley constitucional al congreso (bicameral), de sus miembros y a la formación de leyes. La constitución en comento, además estableció un supremo poder conservador (cinco miembros) por arriba de los tres órganos del estado.

Respecto de la composición y organización de las cámaras legislativas, “a diferencia de la cámara de diputados renovable por mitad cada dos años, cuyos miembros se elegían para períodos de dos años, bajo la base de un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ochenta mil, el senado se componía de veinticuatro senadores, quienes de acuerdo con el artículo 8 de dicha tercera ley, eran designados por mayoría de votos de las juntas departamentales, de entre los propuestos por:

---

<sup>17</sup> RABASA, Emilio, “La Constitución y la Dictadura”, editado por la Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, 1999, p. 10.

- La Cámara de Diputados;
- El gobierno en junta de ministros y;
- La Suprema Corte de Justicia

Elección que debía ser calificada por el Supremo Poder Conservador. Los senadores duraban en su encargo seis años y cada dos, el senado debía renovarse por terceras partes”.<sup>18</sup>

A continuación nos referiremos a la condición jurídica del legislador o el status de acuerdo a lo previsto en esta constitución.

- **La inelegibilidad.-** implícitamente la Constitución de 1836, tuvo como inelegibles para fungir como senadores a quienes no se encontraban en el ejercicio de sus derechos ciudadanos ó no era mexicano por nacimiento; sin embargo, en el caso de los diputados, se admitía que lo fueran los nacidos en cualquier parte de la América que en 1810 dependía de España, que no tuvieran al tiempo de la elección 30 años cumplidos para el cargo de diputado y 35 para senador, además de un capital con producto mínimo anual o \$1,500.00 en el caso de diputados y \$2,000.00 tratándose de senadores.
- **La inhabilidad.-** se deduce la inhabilidad para los legisladores, de la fracción II del artículo 6 y la fracción I del artículo 12, de aquéllos que estuvieren suspensos en sus derechos ciudadanos.
- **La incompatibilidad.-** igual que la Constitución Federal de 1824, la Constitución Centralista de 1836 recogió la figura de la incompatibilidad, en cuya virtud, salvo que se separan de sus cargos cuando menos seis meses antes de las elecciones respectivas, o de un año tratándose del presidente de la república, quedaron impedidos para ser senadores, el presidente de la república, los miembros del Supremo Poder Conservador, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías, los empleados generales de hacienda y los gobernadores de los departamentos. Asimismo, se estableció la prohibición para los legisladores de admitir para sí, comisión o empleo alguno de provisión del gobierno.
- **Inviolabilidad e inmunidad.-** Se incluyó dentro de la condición jurídica de los legisladores la prerrogativa de la inviolabilidad o irresponsabilidad, pues en el artículo 55 de esta tercera ley, expresamente se estableció que por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrían ser reconvenidos ni molestados por ellas.

---

<sup>18</sup> FERNÁNDEZ, Ruiz, Op. Cit., p. 185.

Por lo que hace a la inmunidad el legislador quedaba protegido desde el día de la elección y hasta pasados dos meses para que le ejercieran a su cargo cualquier acción penal.

- **La remuneración.-** por lo que hace a este rubro se determinó que ésta sería mayor para los senadores que la de los diputados y las cuotas de ambos las establecería una ley secundaria.
- **Terminación del cargo.-** se aludió a la suspensión del legislador en el ejercicio de sus funciones como causa de terminación provisional de su condición jurídica, pero implícitamente contempló también la del vencimiento del período constitucional.

Por último por lo que hace al quórum de asistencia, se dispuso que para la votación de cualquier ley o decreto debía estar presente más del número total de individuos que componían la cámara y toda votación se haría por mayoría de sufragios de los que estuvieren presentes, excepto en los casos que la ley exigiera número mayor.

Además de la función legislativa, la Constitución Centralista les encomendó otras funciones en materia jurisdiccional, administrativa, de contraloría, presupuestaria y financiera,<sup>19</sup> que omitiremos enunciar por no ser objeto de estudio del presente análisis.

## **1.7 Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843**

Tras las diversas revueltas y pronunciamientos que ocurrían en nuestro país, algunos provocados por los seguidores del sistema unitario y otros casos por los defensores del régimen federal, finalmente el gobierno ordeno la disolución del congreso y reunió una junta de notables para formular las Bases Constitutivas de la Nación.

Posteriormente se nombro una comisión encargada de formular el proyecto constitucional, iniciándose la discusión de la iniciativa el 8 de abril de 1843 y aprobándose en junio del mismo año para su publicación el 14 del mismo mes y año con el nombre de “Bases de Organización Política de la República Mexicana”.

Estas Bases Orgánicas se componen de 11 títulos y 202 artículos en los cuales se postula:

---

<sup>19</sup> Ibídem pp. 185-188.

- La independencia de la nación
- La organización en república centralista
- Abrogación del Supremo Poder Conservador
- Se declara que el país profesa y protege la religión católica
- Concreta los derechos y obligaciones de los habitantes
- División del poder en ejecutivo, legislativo y judicial
- Instauración de la Corte Marcial compuesta por generales y letrados
- Creación de un Tribunal Especial
- Establecimiento del Colegio Electoral
- Y el establecimiento de un congreso nuevamente bicameral.

El congreso tenía dos períodos ordinarios de sesiones, los cuales podían prorrogarse, se concedía el derecho a iniciar leyes al ejecutivo, a los diputados, a las asambleas departamentales y a la Suprema Corte. En cuanto a la formación de leyes, se señaló el mismo procedimiento establecido en las Sietes Leyes Constitucionales (Constitución Centralista de 1836), pero se estableció a favor del ejecutivo el derecho de veto.

El despacho de los negocios estaba a cargo de cuatro ministros:

- De relaciones exteriores, gobernación y policía;
- De justicia y negocios eclesiásticos;
- De instrucción pública e industria y;
- De hacienda y de guerra y marina.

Reiterando la existencia del Consejo de Gobierno integrado por 17 vocales designados por el ejecutivo y perpetuos en el desempeño del cargo (salvo sentencia ejecutoriada que ordenara su destitución).

Estableció la Corte Marcial integrada por generales y letrados, cuyas atribuciones precisaría una ley. Se creó un tribunal especial integrado por diputados y senadores encargados de juzgar a los ministros de la corte.

En este ordenamiento constitucional, se siguió atendiendo al requisito patrimonial para el ciudadano elector, así como para optar por los cargos de diputados y senadores. Fortaleciéndose al poder ejecutivo al desaparecer al Supremo Poder Conservador.

Sin embargo, estas Bases Orgánicas, no fueron suficientes para que el país, al fin conociera la estabilidad. Fueron calificadas como “un producto militar”, que necesariamente provocó un despotismo constitucional.

Apenas se rebasaron los tres años de vigencia de estas bases; las tensiones internas del país se agudizaron, surgiendo de nuevo las ideas monárquicas. El propio Santa Anna manifestó a los gobiernos de Inglaterra y Francia, su convicción de que el restablecimiento de una monarquía constitucional podría terminar el desagradable estado de las cosas en ese entonces en el país.

Por otro lado la anexión de Texas a los Estados Unidos ya era un hecho el 08 de julio 1845, al mismo tiempo que aumentaban los temores de invasión por parte de ese país.

En abril de 1846, el gobierno de EU, ya había comenzado a invadir la República Mexicana, concluyendo el conflicto con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848.<sup>20</sup>

### **1.8 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857**

“La Constitución de 1857, jurada el 5 de febrero del mismo año, fue el producto de profundas disertaciones históricas, jurídicas y filosóficas, destacando intervenciones de los diputados Francisco Zarco, Ponciano Arriaga y Mariano Otero, quienes pretendía restaurar la Constitución de 1824, considerándose para ello reformas a la misma, tales como, la prohibición para que corporaciones religiosas adquirieran bienes inmuebles; abolición de fueros militares y eclesiásticos.

La Constitución de 1857 resulta una constitución liberal, en la que en sus debates camarales ya detenta la semilla de los aspectos sociales, que posteriormente fueron plasmados en la Constitución Política de 1917.<sup>21</sup>

Esta constitución también contemplo como forma de estado la federal pero a diferencia de los textos anteriores, estableció un congreso federal unicameral, denominándosele “*Congreso de la Unión*”, consagrando también un sistema de gobierno semipresidencial o un “*parlamentarismo aproximado*”, porque el ejecutivo era elegido por el congreso constituido en colegio electoral y además el primero debía subordinarse ante el segundo.

El maestro Jorge Fernández Ruiz refiere en su obra *Poder Legislativo* que esta constitución representó un gran paso a favor de los derechos del hombre, de la libertad, de la democracia, del progreso y de la república, más para los liberales puros

---

<sup>20</sup> Página web [www.bibliojuridica.org/libros/1/431/5.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/1/431/5.pdf), consulta realizada el día 28 de enero de 2005 a las 20:45 p.m.

<sup>21</sup> Página web [www.scjn.gob.mx/historia/origenes/constitucion\\_1857.htm](http://www.scjn.gob.mx/historia/origenes/constitucion_1857.htm), consulta realizada el 31 de enero de 2005 a las 20:03 p.m.



no contenía el mínimo razonable de conquistas ambicionadas por ellos, por cuya razón, el entonces gobernador de Oaxaca Benito Juárez, opinó acerca de ella:

*“Verdad es que en esa constitución, aún no se han establecido de lleno con franqueza todos los principios que la causa de la libertad demanda para que México disfrute de una paz perdurable. Verdad es también que establecer esos principios por medio de reformas, corresponde a los representantes de la nación; pero entre tanto, vuestra sabiduría y patriotismo os ministrarán medios a propósito para preparar los ánimos de vuestros comitentes, removiendo los obstáculos que los intereses bastardos, las preocupaciones y la ignorancia oponen al mejoramiento de nuestra sociedad”.*<sup>22</sup>

Por lo que el gran inconveniente de la Constitución de 1857, fue la estructura unicameral del órgano legislativo, por conferirle una indiscutible preeminencia sobre los otros dos poderes. El artículo 51 establecía la integración del congreso por diputados elegidos en su totalidad cada dos años, a través de voto indirecto por cada cuarenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil aún en aquéllos supuestos donde los territorios que no tuvieran más del mínimo poblacional requerido se elegiría uno con su respectivo suplente.

En materia de quórum solo refiere lo relativo a la asistencia, exigiendo para ello la concurrencia de más de la mitad de sus miembros, siendo omisa para el supuesto de votación, por lo que éste tuvo que ser regulado por el reglamento interior del congreso.

Con relación al status del legislador previsto en el texto constitucional en cita, tenemos lo siguiente:

- **Inelegibilidad.**- resultaban inelegibles para el cargo, aquéllos que no fueran mexicanos, que no estuvieran en ejercicio de sus derechos ciudadanos, no tuvieran al día de la elección 25 años cumplidos, no fueran vecinos del estado o territorio donde se llevará la elección y que no pertenecieran al estado eclesiástico, por lo que a contrario sensu todos aquéllos que cubrían éstos requisitos eran elegibles para ser legisladores.
- **Inhabilidad.**- se aplicaba ésta a aquéllos que estuvieran suspendidos en sus derechos ciudadanos.
- **Incompatibilidad.**- para este rubro resulta aplicable lo previsto por los artículos 57 y 58, al referir que el cargo de diputado era incompatible con cualquier comisión o destino de la unión en que se disfrutara sueldo,

---

<sup>22</sup> FERNÁNDEZ, Ruiz, Jorge, Op. Cit. p. 198.

asimismo, desde el día de su elección hasta el día de conclusión de su encargo, los diputados (propietarios y suplentes) no podían aceptar otro empleo o nombramiento del ejecutivo por el que disfrutaran de sueldo, sin previa licencia otorgada por el congreso.

- **Inviolabilidad e inmunidad.**- El texto constitucional en cita estableció la inviolabilidad e inmunidad de los diputados por las opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, otorgando facultades exclusivas al Congreso de la Unión, para resolver de fondo la acusación porque equivaldría a una sentencia absolutoria definitiva, lo que contravenía a la división de funciones, por invadir la esfera de competencia del órgano jurisdiccional.

Por lo que hace a la **función legislativa**, ésta le fue conferida al:

- Presidente de la República
- Diputados federales
- Legislaturas de los estados

Con la particularidad de que los proyectos desechados por el congreso no podían presentarse de nuevo en las sesiones del año (del 16 de septiembre al 15 de diciembre y del 1° de abril al 31 de mayo).

En **materia jurisdiccional** correspondía al Congreso de la Unión declarar la procedencia por acusaciones criminales contra el Presidente de la República sólo por delitos graves y en juicio político éste actuaba como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia.

Como **funciones administrativas** para el congreso, estaban las de ratificar los nombramientos que hiciera el ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales del ejército y armada nacional.

Y como **funciones presupuestarias y financieras** podemos citar:

- La aprobación del presupuesto de cada año respecto de los gastos de la federación.
- El establecer anualmente las contribuciones necesarias para cubrir dichos gastos.
- Y emitir las bases bajo las cuales el ejecutivo pudiera celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación.

La Constitución de 1857 preveía el ejercicio del veto presidencial antes de la aprobación del proyecto o iniciativa de ley, después de la primera discusión, momento en que se enviaba al ejecutivo copia del expediente respectivo para

manifestar su opinión o expresar que no haría uso de tal facultad; si dicha opinión era favorable se procedía a la votación.

En cambio si el ejecutivo vetaba el proyecto, por discrepar su opinión, en todo o en parte, el expediente volvía a comisión, a efecto de examinarlo al tenor de las observaciones del ejecutivo y formular nuevo dictamen, mismo que debía someterse a su vez a votación, bastando la mayoría absoluta de los votos de los diputados presentes para su aprobación.<sup>23</sup>

## 1.9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Texto Original)

El 14 de septiembre de 1916 Venustiano Carranza expide el “*Decreto que Reforma a los Artículos 4°, 5° y 6° del Decreto del 12 de diciembre de 1914*”, donde se anunciaba la convocatoria para el constituyente.

En la exposición de motivos se justificaba que las reformas que se propondrían en el proyecto respectivo y que estarían relacionadas a la organización y funcionamiento de los poderes públicos no podían o debían alcanzarse a través de los “*trámites*” establecidos en la Constitución de 1857 y que de acuerdo con el texto del artículo 39 entonces vigente, la soberanía del pueblo era limitada, por lo que era preciso convocar a un congreso constituyente.

Los artículos enunciados del decreto referido se citan a la letra para su mejor comprensión:

*Artículo 4°.- “Habiendo triunfado la causa constitucionalista y estando hechas las elecciones de ayuntamiento en toda la República, **el primer jefe del ejecutivo constitucionalista, encargado del poder ejecutivo de la unión, convocará a elecciones para un congreso constituyente**, fijado en la convocatoria de la fecha y los términos en que habrá de celebrarse y el lugar en que el congreso habrá de reunirse.*

*Para formar el congreso constituyente, el Distrito Federal y cada estado o territorio nombrarán un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general de la República de 1910. La población del estado o territorio que fuere menor de la cifra que se ha fijado en esta disposición, elegirá; sin embargo, un diputado propietario y un suplente.*

*Para ser electo al congreso constituyente se necesitan los mismos requisitos exigidos por la Constitución de 1857 para ser diputado al Congreso de la Unión; pero no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada constitución, los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo en*

---

<sup>23</sup> *Ibidem* pp. 198-205.

*empleos públicos a los gobiernos o fracciones hostiles a la causa constitucional”.*

**Artículo 5° Instalado el congreso constituyente, el primer jefe del ejército constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará el proyecto de constitución reformada para que se discuta, apruebe o modifique, en la inteligencia de que en dicho proyecto se comprenderán las reformas dictadas y las que se expidieren hasta que se reúna el congreso constituyente.**

**Artículo 6° El congreso constituyente no podrá ocuparse de otro asunto que el indicado en el artículo anterior; deberá de desempeñar su cometido en un periodo de tiempo que no excederá de dos meses y al concluirlo, expedirá la constitución para que el jefe del poder convoke, conforme a ella, las elecciones de poderes generales en toda la República.**

*Terminado sus trabajos, el congreso constituyente se disolverá.*

*Verificadas las elecciones de los poderes federales e instalado el Congreso General, el primer jefe del ejército constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión presentará, un informe sobre el estado de la administración pública y hecha la declaración de la persona electa para presidente, le entregará el Poder Ejecutivo de la Nación”.<sup>24</sup>*

El proyecto de constitución reformada, que mencionaba el artículo 5° de la convocatoria y que habría de ser presentado por el encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, fue cumplido con exactitud. El propio Carranza auxiliado de Luis Manuel Rojas, futuro presidente del constituyente y de José Natividad Macías, también constituyente por Guanajuato, elaboraron y dieron la redacción final al proyecto que Carranza presentó al constituyente el 1° de diciembre de 1916.

El 19 de septiembre de 1916, lanzó el primer jefe la convocatoria formal al congreso constituyente.

La convocatoria estableció esencialmente que el congreso constituyente se reuniría en la Ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916, que la elección de diputados al congreso sería directa y se verificaría el domingo 22 de octubre, tomando como base el censo de 1910; atribuyendo al congreso la calificación de las elecciones de sus miembros y que sólo podría ejercer sus funciones con la concurrencia de la mitad más uno del número total de sus miembros.

Asimismo, la primera junta preparatoria tendría lugar el 20 de noviembre y por último que el primer jefe del ejército constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión concurriría al acto solemne de la instalación del congreso constituyente y en el presentaría el proyecto de constitución reformada.

---

<sup>24</sup> Cfr. RABASA, O. Emilio, “El Pensamiento del Constituyente de 1916-1917”, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, pp.57-58.

El constituyente inició sus labores el 1° de diciembre de 1916 y las concluyó el 31 de enero de 1917, habiendo celebrado 67 sesiones ordinarias. El día 5 de febrero de 1917 se promulgó la constitución que actualmente nos rige.

Como ya es conocido, resaltan de esta constitución los artículos de contenido social como el 3°, 5°, 24, 27, 28, 123 y 130.

Esta constitución política ha sido referida por diversos analistas como de carácter liberal, por lo que hace a la exposición de Carranza en su informe del 1° de diciembre de 1916 y a su proyecto de constitución y de carácter social por las normas jurídicas mencionadas en el párrafo que antecede, por lo que se le ha denominado ideológicamente como “Constitución del Liberalismo Social”.<sup>25</sup>

A este respecto yo comparto la opinión del Dr. Miguel Covián Andrade en su obra intitulada *El Sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural*, al considerar que el tipo de estado que se estructura a partir de este “constitucionalismo”, a su vez derivado del modelo norteamericano, es el de un <<estado liberal de derecho o estado burgués de derecho>>, que de un estado democrático, toda vez que la libertad es el valor supremo y fundamento central de sus instituciones.

La libertad, la seguridad, la propiedad privada y la resistencia a la opresión (pero no a la igualdad), derechos fundamentales del hombre según la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (Francia 1789) y la libertad que pretende proteger y afianzar la constitución norteamericana, literalmente no dejan espacio a la igualdad, valor y presupuesto esencial de la democracia.

Hoy día las democracias contemporáneas (bajo la tesitura del neoliberalismo) otorgan validez a planteamientos como:

- Si un estado se estructura de manera distinta al paradigma del “estado liberal de derecho” es necesariamente “antidemocrático”.
- Las naciones democráticas y los organismos internacionales dominados por las más poderosas de ellas, deben conminar a los “no democráticos” a corregir sus deficiencias estructurales y a cambiar sus prácticas autoritarias en el ejercicio del poder.
- Sin más en nombre de la democracia, las relaciones políticas y comerciales, la asistencia económica y la admisión o exclusión de naciones de los organismos internacionales, se condicionan y se hacen depender de la situación democrática o no democrática interna de los estados.
- A los estados “antidemocráticos” (socialistas) se les sanciona económicamente (bloqueos) y se les presiona políticamente para que se democratizen.

---

<sup>25</sup> Ibídem p. 78.

- Si esto no ocurre en plazos perentorios, “la democracia” aconseja sanciones de diversa naturaleza, impuestas desde luego unilateralmente, por los estados más poderosos del mundo libre y democrático.
- Las guerras contemporáneas se hacen en pro de la democracia, para mantenerla, para establecerla o para ajustarla.
- Se apoyan dictaduras “en nombre de la democracia”, se justifican invasiones “para defenderla” y cuando resulta políticamente conveniente, se explica la pasividad de las mismas potencias que antes las justificaron, ahora en “aras del respeto al derecho de autodeterminación de los pueblos y a sus sistemas democráticos internos”.
- La admisibilidad de cada estado en el contexto internacional se da en función directa de su “nivel de desarrollo democrático”, mismo que certifica y revisa periódicamente un grupo minoritario de naciones poderosas, que por supuesto, se consideran a sí mismas como “las más democráticas del mundo”.<sup>26</sup>

El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagró en su título tercero, capítulo II, denominado “Del Poder Legislativo”, de los artículos 50 al 70 los lineamientos de elección e instalación del congreso, así como, en el 73 de sus facultades conferidas y en la sección IV, artículo 78 refiere a la Comisión Permanente.

De la **elección e instalación del congreso** (artículos 50 al 70), vale la pena resaltar:

- La integración del Poder Legislativo depositado en un Congreso General que a su vez se divide en dos cámaras (diputados y senadores).

Hemos dicho que desde la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se establecía que el poder legislativo de la federación residiría en una cámara de diputados y una de senadores, los que compondrían el Congreso General, mismo que sienta el precedente para el proyecto de constitución de Venustiano Carranza, emitido en diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro, en el que se reafirmo su contenido, al grado que hoy en día, éste principio es el que consagra el ejercicio del poder legislativo en las mismas condiciones en las que fue concebido.

---

<sup>26</sup> Cfr. COVIÁN, Andrade Miguel, “El Sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural”, 2ª ed., editado por el Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., México, 2001, pp. 27-35.

Asimismo que el sistema bicameral que actualmente rige en nuestro sistema político fue establecido en sus orígenes por los Estados Unidos de Norteamérica, quienes a su vez lo suscribieron tomando como base el parlamento inglés. Se dividió en dos cámara tomando en cuenta diversos factores políticos económicos y sociales que realmente importaban para tal fin, olvidándose de las distinciones de clases sociales que hasta entonces había caracterizado al parlamento inglés.

Es en el poder legislativo donde reside la facultad de otorgar leyes de carácter federal e iniciar, discutir y aprobar las normas jurídicas de aplicación general bajo un marco de reflexiones y a través de la participación de ambas cámaras, lo que facilita la moderación entre una y otra.

Robusteciendo el criterio del sistema bicameral, la doctrina constitucional del principio de división de poderes de Montesquieu, al destacar las ventajas de equilibrar las fuerzas de los poderes públicos, al dividir el poder legislativo en una cámara de diputados y una cámara de senadores, ya que de residir en una sola cámara, se considera demasiado poderoso con relación al poder ejecutivo, lo que implicaría desventajas políticas.<sup>27</sup>

Podemos referir entonces que el sistema bicameral consolida la fortaleza del poder ejecutivo y contribuye a la concentración del ejercicio del poder en la persona del presidente de la república, sin que corresponda a estos efectos, medios de control político y jurídico eficaces, constitucional y legalmente estructurados, tendientes a la disminución del desequilibrio entre los poderes del estado.

En un régimen presidencial como el nuestro, la existencia de dos cámaras debilita considerablemente la estructura del poder legislativo al cual se le asigna una serie de limitaciones como la breve duración de sus períodos de sesiones, la falta de ejercicio pleno de sus atribuciones durante los períodos extraordinarios de sesiones, porque recordemos que éstos son por convocatoria cerrada, el derecho de veto del ejecutivo a las leyes y

---

<sup>27</sup> Cfr. Mijares, Sáenz, Ma. Eugenia, “Atribuciones que la Constitución Política Mexicana Otorga al Poder Legislativo”, consulta web [www.universidadabierta.edu.mx](http://www.universidadabierta.edu.mx), realizada el 30 de diciembre del 2004 a las 11:23 a.m., p. 3.

resoluciones de los congresos y la obligación de que las leyes y otras decisiones sean discutidas y aprobadas en ambas cámaras.<sup>28</sup>

- Originalmente la cámara de diputados establecía la elección cada dos años de sus integrantes sin contemplar la elección de suplentes, a diferencia de la actual que prevé la elección cada tres años y de suplentes, cuyas reformas que establecieron este contenido fueron las de 1933; sin embargo, fue hasta 1977 en el sexenio de José López Portillo cuando se adiciona con el fin de elegir un diputado suplente por cada diputado propietario.

Lo anterior ha sido objeto de diversas discusiones en torno que sí el tiempo previsto para el ejercicio del cargo es el necesario, por ejemplo antes de 1977 se constreñía a dos años, tiempo considerado como insuficiente para lograr el cumplimiento de los objetivos previstos aunado a la efervescencia política que se suscitaba al tener que elegir cada dos años nuevos integrantes del congreso; sin embargo, se considera que un año más de duración sigue siendo tiempo insuficiente para alcanzar la experiencia necesaria con el objeto de lograr el mejor desempeño de las tareas legislativas aunado a que muchos de ellos carecen de una preparación o instrucción escolar de nivel licenciatura, por lo que vale la pena considerar aquí la ampliación del plazo para el ejercicio del cargo o incluso la reelección inmediata.

- El artículo 52 del texto de 1917 no establecía un número determinado de diputados, ya que solo puntualizaba la elección de un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pasara de veinte mil, tomando en cuenta el último censo general de la población tanto en el Distrito Federal como en cada estado, además de que sí había algún territorio que no reuniera esa cantidad de habitantes también se debía elegir un diputado propietario.

Actualmente el artículo 52 del texto constitucional establece la integración de la cámara con 300 diputados electos por mayoría relativa en los distritos electorales uninominales y 200 diputados electos por representación proporcional, según las listas votadas en las circunscripciones plurinominales.

Derivado de que en nuestro país el sistema de representación es mixto, aplicando los principios de representación proporcional y de votación por mayoría relativa, implica que la integración del congreso tenga formas y proporciones distintas en su representatividad, que si bien no garantizan el equilibrio de las fuerzas e intereses de toda una nación, sí permiten la pluralidad de criterios, partidos e idiosincrasias que representan los

---

<sup>28</sup> Cfr. COVIÁN, Andrade, Miguel, “Teoría Constitucional”, 2ª edición, ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., México, 2000, p. 338.



intereses generales de la población, sólo que congregados bajo una misma cámara.

Contrario a la costumbre que ha venido prevaleciendo las cámaras deben operar bajo un sistema de equidad y proporcionalidad de fuerzas, pues sólo así los ciudadanos habremos de estar ciertos de que la representatividad que hemos conferido a través del voto, ha sido en beneficio de la población en general y no a favor de unos cuantos. Hay que exigir una representación legislativa que permita distinguir la moderación y organización del sistema bicameral con el objeto de generar una certidumbre y credibilidad hacia nuestros representantes populares.

- La edad original que se exige como requisito para ser electo diputado era de 25 años cumplidos el día de la elección; sin embargo, en 1972 se determina que sería la edad de 21 años, misma que actualmente es la que prevalece, supuesto que consideramos inadecuado por la falta de experiencia y seriedad para el ejercicio de un cargo público de representación popular, aunado a que sí en términos generales un estudiante regular ingresa al nivel superior (universidad) a la edad de 18 años y las carreras promedio duran 5 años, estaríamos en el supuesto de que un estudiante de los últimos semestres de la carrera ya puede ser electo diputado (en los mejores casos, porque sabemos también que muchos de los diputados carecen de instrucción escolar de nivel licenciatura), situación que a todas luces reiteramos no tiene la madurez, ni experiencia que el cargo requiere.
- Para la integración de la cámara de senadores tampoco se establecía un número determinado de integrantes, solo haciendo referencia a la elección de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal.

En estricto sentido legal, la integración de la cámara de senadores debe obedecer esencialmente al principio constitucional que consagrara su instauración como parte del poder legislativo, ejerciendo sus funciones como cámara revisora.

Así en el marco constituyente de 1824, se optó por el establecimiento de un poder legislativo compuesto por dos cámaras, una de ellas concebida como el cuerpo colegislador de la cámara de diputados y que además fuera capaz de servir de contrapeso en los casos de posibles excesos de aquélla, de esta forma se adjudicó al senado funciones de órgano moderador entre ambas cámaras.

Por otra parte, el origen de la cámara de senadores es un reflejo de la preocupación de equilibrar las fuerzas del mando legislativo, así en sus orígenes el senado se conformó por la elección de dos senadores por cada estado y otro tanto igual por el Distrito Federal: más tarde, esa representación se incrementaría a tres senadores por entidad, hasta llegar a cuatro senadores por entidad federativa; sin embargo, la mayor

importancia que reviste esta reforma no radica en el número de senadores alcanzado, sino en la forma en que habrán de elegirse estos representantes.

De esta manera se acelera el proceso de la democratización del senado, que hasta entonces había tenido una presencia política casi aristocrática.

Aunado al incremento de la representación de la cámara alta, se suma otra reforma importante, ésta consistió en un verdadero acierto y apoyo a la democracia nacional que además, por vez primera, patentizó la oportunidad de apertura de representación mixta en el senado, complementando esta modificación se incorpora en la integración del senado la adjudicación de la representación de las minorías significativas de los partidos políticos en cada estado, lo que tiene por objeto propiciar la pluralidad de ideología y manifestación diversa en ese cuerpo colegiado.<sup>29</sup>

- En el requisito de la edad, para ejercer el cargo de senador se pedía mínimo 35 años confrontando con el texto actual se exige 25 años, a diferencia de los requisitos para diputado, consideramos que ésta edad aún cuando todavía se es joven, ya la consideramos adecuada, pues se entiende que el aspirante al cargo ya terminó alguna licenciatura y con suerte tendrá por lo menos 2 años de experiencia para el ejercicio del mandato.
- La validez de la elección de los miembros era responsabilidad de cada cámara, a diferencia que actualmente sabemos la validez de un proceso de elección la otorga el Instituto Federal Electoral y en caso de controversias el Tribunal Federal Electoral como autoridades en la materia.

En la elaboración de la Constitución Política Mexicana de 1917, el artículo 60 ostentaba como una característica fundamental que consagraba “la calificación de las elecciones”, pero atribuía esta facultad a cada una de sus cámaras cuya resolución era definitiva e inatacable, supuesto que era necesario reformar por considerar que las cámaras pudieran no actuar con la imparcialidad que se requería, por lo que en 1977 este artículo sufre su primera reforma, teniendo como efecto la erección de la cámara de diputados en colegio electoral cuyo objeto era calificar las elecciones de sus miembros, se integraba por 60 diputados de mayoría relativa y 40 por elección plurinominal; sin embargo, aún era necesario delegar esta facultad a un órgano independiente y con plena autonomía, fue así que en 1998 las reformas constitucionales otorgan al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral la calificación de las elecciones por ser órganos públicos a quienes compete uno de los aspectos de mayor ponderación en la política del país.

---

<sup>29</sup> Ibídem p.11.

- Por lo que hace al fuero constitucional también se estableció en este texto, sin atribuirle la obligación directa al presidente de la cámara así como, la inviolabilidad del recinto de sesiones.

Considero importante destacar como dato cultural la adición del segundo párrafo por decreto emitido en el período de gobierno del presidente de México, licenciado José López Portillo en el año de 1977. En el tiempo del imperio mexicano, ya que se decretó que no podía intentarse acción alguna en contra de los diputados, por sus opiniones y dictámenes emitidos en el ejercicio de sus funciones: este precepto fue consagrado en forma expresa en un documento denominado *Decreto de la Inviolabilidad de los Diputados por sus Opiniones*, fechado en la Ciudad de México, en el mes de febrero de 1822.

Este mismo criterio fue el que imperó en el Congreso General Constituyente de 1824, en el que nuevamente se determinó la inviolabilidad de las opiniones vertidas por los diputados durante su encargo, estableciendo que éstos jamás podrían ser reconvenidos por las mismas.

A este principio se suman otros documentos elaborados bajo la misma tesitura, de entre los que destacan: *Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana*, suscritas en 1836; *el Proyecto de Reforma a las Leyes Constitucionales*, fechado en 1840, *el Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842*, *el Decreto sobre Inmunidad de Diputados Propietarios y Suplentes de 1856*, *la Constitución Política de la República Mexicana de 1857* y *la Constitución Política de la República Mexicana de 1874*, así como, *la Constitución Política Mexicana de 1917*, ésta última con su adición correspondiente, refiere que la sustancialidad del propio artículo no ha variado, sino que solamente en su redacción y número de artículos en los diferentes documentos que han consagrado la inviolabilidad de los miembros del cuerpo legislativo.

Este principio de no reconvenición en las manifestaciones y opiniones vertidas por los legisladores en el desempeño de sus funciones se ha convertido como dogma universal, pues se considera que la inviolabilidad se encuentra estrechamente vinculada con la garantía de que deban gozar los representantes del pueblo, contemplando la posibilidad de que los mismos puedan proponer y efectuar toda clase de modificaciones a las leyes existentes, sin que sean reconvenidos por los cambios que realicen a aquéllas. Esta inviolabilidad de los miembros de ambas cámaras, constituye por sí misma una prerrogativa esencial para la propia existencia del órgano legislativo ya que con ella se busca la seguridad de que las manifestaciones vertidas por los miembros del poder legislativo durante sus funciones, jamás podrán ser reconvenidas y menos aún originar un delito.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Cfr. *Ibídem* p. 17.

- Por su parte el artículo 63 del texto constitucional de 1917 exigía para la apertura de las sesiones en la cámara de senadores las dos terceras partes del total de sus integrantes y en la de diputados quórum, mientras que al día de hoy se exige el quórum para ambas cámaras, haciendo énfasis de la responsabilidad en la que pueden incurrir los ausentes sin causa justificada y sin permiso del congreso, medida que se hace extensiva a los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.
- En el artículo 65 de la carta magna del 17 se preveía solo un período de sesiones ordinarias que iniciaba el 1° de septiembre de cada año y que duraba el tiempo necesario para tratar los asuntos de revisión de la cuenta pública del año anterior, examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente, y examinar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presentaran. Actualmente se tienen dos períodos de sesiones ordinarias, el primero que inicia el 1° de septiembre de cada año y no puede prolongarse más allá del 15 de diciembre, excepto cuando el presidente de la república inicie su encargo, en cuyo supuesto las sesiones pueden extenderse hasta el 31 de diciembre y el 2° período ordinario inicia el 1° de febrero y no puede prolongarse más allá del 30 de abril, enunciando que en forma general 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.<sup>31</sup>
- El artículo 67 originalmente establecía que el congreso o una sola de sus cámaras, tendría sesiones extraordinarias cada vez que el presidente de la república les convocara, en cuyo caso el congreso o la cámara que fuera citada, no podía ocuparse de otro asunto que no fuera para el que había sido convocada.

En la actualidad, la celebración de sesiones extraordinarias del Congreso General o de una sola de las cámaras requiere de la convocatoria expresa de su Comisión Permanente, quien esta facultada expresamente para convocar a estas sesiones, señalando los asuntos a tratar en la convocatoria respectiva.

El artículo 70 hacía referencia a que “toda resolución del congreso tendría 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 promulgaría en esta forma “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley o decreto)”.

---

<sup>31</sup> Cfr. RABASA, O. Emilio, “El Pensamiento del Constituyente de 1916-1917”, Op. Cit. pp. 237-240.

Respecto del precepto anterior, al analizar algunos de los antecedentes de la obligatoriedad de las leyes, en la Nueva España se regía por las *Leyes de Indias* constituidas en una recopilación de ordenanzas, las cuales fueron utilizadas por el reino para regir la vida de los súbditos, posteriormente después de la Independencia de México y mientras se expedían leyes propias, hubo la necesidad de seguir aplicando las leyes existentes tales como la *Constitución de Cádiz* y algunos decretos dados por las cortes de España, las *Leyes de la Nueva Recopilación*, las *Leyes del Fuero Real y Juzgo*, así como, los estatutos y fueros municipales de cada ciudad, en tanto que no hubieran sido derogados.

Fue hasta 1824 cuando se establece en la Constitución de la República Mexicana que cada resolución del congreso tendría carácter de ley o decreto, además debían ser firmadas por el presidente de la república.

Es menester agregar que la objetividad para establecer que las resoluciones de los congresistas alcancen el carácter de ley o decreto, radica principalmente en que los preceptos están destinados a salvaguardar el interés general, por tanto, la ley determina que el mandato o prohibición de alguna cosa debe materializarse en consonancia con la justicia y para el bien de todos los gobernados.

Por la importancia de los preceptos citados, me permitiré enunciar el significado de la palabra “ley”, que deriva del latín <<lex, legis>>, que significa el precepto dictado por la suprema autoridad y que versa sobre materias de orden común, a través de las cuales se establece un orden o se determina la prohibición de algo.

Entre las características de la ley sabemos que tiene el carácter general, abstracta porque regula por igual a todos los casos que conlleven la realización de un supuesto normativo y no se agota en la aplicación de los mismos, sino que sigue rigiendo hasta su abrogación, es imperativa u obligatoria, por su calidad coercitiva que el estado tiene para imponerla. Es emitida por el congreso y no vale su ignorancia como excusa para incumplirla, para el desuso, la costumbre o la de práctica en contrario.

Referente a la palabra “decreto”, este deriva del latín <<decretum>> que evoca la facultad reglamentaria del titular del ejecutivo. Para efectos del artículo 70 constitucional se refiere a que el congreso expide además de leyes y sus reformas, otras disposiciones de carácter particular, es decir documentos relativos a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.<sup>32</sup>

Del contenido del artículo 71 se desprende el derecho de iniciar leyes o decretos que comprendía en el texto original al igual que en el texto actual

---

<sup>32</sup> Cfr. Mijares, Sáenz, Ma. Eugenia, Op. Cit. p. 31.

al presidente de la república, diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, por considerarlos como idóneos para la presentación de iniciativas. En el caso de las legislaturas de los estados los pueden hacer a nombre de toda la legislatura, un legislador local en lo individual no puede iniciar el proceso legislativo federal.

En el texto actual existe una salvedad en este proceso de la iniciación de las leyes que es el caso de la Asamblea Legislativa la cual de acuerdo con el artículo 122 constitucional puede iniciar leyes federales solamente en lo concerniente al Distrito Federal pero no está establecido en el artículo 71.

Por lo que hace a las **facultades conferidas al Congreso de la Unión** (artículo 73), ha sufrido aproximadamente 38 reformas, incrementándose con el devenir histórico las facultades que originalmente le fueron conferidas por los constituyentes de 1917.

Originalmente la función primordial fue la de legislar, pero hoy día no se limita solo a dicha función, sino que incurre en otros ámbitos como el administrativo y jurisdiccional.

La atribución de crear normas jurídicas llámese leyes o decretos resultan esenciales para agilizar el desarrollo y progreso de nuestro país, en tal virtud la competencia del Congreso de la Unión es Federal; sin embargo, también se deja a las entidades federativas la función de legislar en materias que constitucionalmente no hayan sido consagradas a favor del poder legislativo federal.

Del análisis que se hace a las facultades del congreso, se observa que le compete legislar en materia económica, financiera, hacendaría, de división territorial, de guerra, de seguridad interior, de política social, de inversión extranjera, etcétera.

Esencialmente las facultades administrativo-territoriales se encuentran consignadas en las cinco primeras fracciones de este numeral, las cuales básicamente se refieren a la posibilidad de admitir nuevos estados a la unión federal ó formar nuevos estados dentro de los límites existentes, siempre que se observen las formalidades que al efecto operan; arreglar definitivamente los límites de las entidades, dando término a las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus territorios respectivos, excepto cuando esas diferencias sean de carácter contencioso o cuando impliquen cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación.

Con relación a las facultades en materia jurisdiccional comprendidas en el tercer y último grupo de las atribuciones conferidas al Congreso de la Unión, son aquéllas que tienen por objeto conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.<sup>33</sup>

Hacemos énfasis en las siguientes, por considerarlas de mayor relevancia:

Actualmente se encuentra derogada la fracción VI, registrando como última reforma de importancia considerable, la de fecha 22 de agosto de 1996, resaltando que las facultades que tenía el Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, se asignan ahora a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y con la innovación de la elección directa del jefe de gobierno.

De las bases de organización política que se establecían para el Distrito Federal y dos territorios federales que en ese entonces eran Baja California y el de Quintana Roo, destacan en el texto de 1917.

- Que el Congreso de la Unión tenía la facultad de expedir todas las leyes de aplicación local en el Distrito Federal y en los territorios federales. (Baja California y Quintana Roo).
- El gobierno de estas zonas estaba encomendado originalmente a gobernadores que no eran de elección popular, sino de nombramiento y remoción libre del presidente de la república, en el cual estaba depositada la calidad de jefe de gobierno y titular del poder ejecutivo en estas tres zonas. Estos gobernadores acordaban con el ejecutivo federal los asuntos de gobierno y administración de los territorios federales y del Distrito Federal.
- A partir de 1928, en el caso del Distrito Federal se creó un órgano administrativo, denominado “Departamento del Distrito Federal”, cuyo titular era nombrado y removido libremente por el jefe del ejecutivo federal, en quien por determinación expresa de la constitución se mantenía depositado en el gobierno del Distrito Federal.
- La designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y de los territorios era hecha por el presidente de la república, en su calidad de jefe de gobierno local y aprobada por la Cámara de Diputados Federal.
- El ministerio público del Distrito Federal y territorios federales estaba a cargo de un procurador general que era nombrado y removido libremente por el presidente de la república.

---

<sup>33</sup> Ibídem pp. 37-38.

- Hasta 1928 se establecía el régimen municipal en el Distrito Federal y en los territorios de la Baja California y Quintana Roo, desapareciendo para ser substituido de manera definitiva en el D. F. por la organización de delegaciones administrativas, denominadas “políticas”, y restablecido en los territorios a partir de 1940.<sup>34</sup>

El texto de la fracción XXIII originalmente establecía la facultad del congreso para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas y omisiones de los presentes a diferencia del texto vigente de la misma fracción que ahora se prevé la expedición de leyes por parte del congreso para establecer las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como, para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

La fracción XXIV hacía referencia a la facultad de expedir la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, siendo que actualmente prevé “expedición de la ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la unión y de los entes públicos federales”.

Las fracciones XXVIII y XXIX refieren las facultades expresas al Congreso de la Unión para constituirse en colegio electoral y elegir al ciudadano que deba sustituir al presidente de la república para los supuestos previstos en ese mismo texto constitucional en los artículos 84 y 85, así como, para el caso de aceptar su renuncia.

Por lo que hace a la fracción XXX, se establecían la autorización del Congreso de la Unión para examinar la cuenta que anualmente debía presentarse al poder ejecutivo, comprendiendo el análisis de las partidas gastadas de acuerdo al presupuesto de egresos y también la justificación de tales partidas.

La última fracción XXXI que se preveía en el texto original hacía referencia a la facultad del congreso para expedición de leyes que fueran necesarias para el objeto de hacer efectivas las facultades enunciadas en el propio artículo, situación que hoy día ha cambiado ya que ahora se prevé el desglose de la fracción XXIX-B al M para enunciar las materias en las cuales el congreso puede legislar, como por ejemplo, el uso y características de la bandera, escudo e himno nacionales, sobre planeación nacional de desarrollo económico y social, programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, para la promoción de la inversión mexicana, protección al ambiente, para instituir

---

<sup>34</sup> COVIÁN, Andrade, Miguel, “Teoría Constitucional”, Op. Cit., pp. 446-447.



tribunales contenciosos administrativos, coordinación de protección civil, deporte, turismo, pesca, seguridad nacional, etcétera.

En la sección IV de este capítulo se hace referencia a la Comisión Permanente, que abarcaba los artículos 78 y 79, en los cuales se establecía el supuesto de que a la clausura de las sesiones debía integrarse una Comisión Permanente, integrada por 29 miembros de los cuales 15 eran diputados y 14 senadores nombrados por las respectivas cámaras.

Actualmente la comisión se integra por 37 miembros de los cuales 19 son diputados y 18 senadores y por cada titular se nombra un sustituto.

El origen de esta institución se remonta a las cortes españolas, en la Constitución de Cádiz de 1812, se instaura con el nombre de Diputación Permanente de Cortes, facultándose para velar por la observancia de la constitución y de las leyes, así como, para convocar a las cortes a reuniones extraordinarias.

Como ya lo referíamos en el apartado de la Constitución Federal de 1824 esta institución reaparece como consejo de gobierno y de ahí en adelante fue conservada en los textos constitucionales bajo diversos nombres.

De los textos consultados para este análisis se observa que existe cierta inconformidad por lo que hace al número de legisladores con que se integra la Comisión Permanente, pues no representan en forma proporcional a los 500 diputados y a los 128 senadores, ya que los primeros solo son el 3.5% del total de la cámara mientras que los segundos corresponde tan solo el 14%, número que se considera irrelevante para la importancia de los asuntos que tienen encomendados, como son la designación del procurador general de la república hecha por el titular del poder ejecutivo o ratificar los nombramientos de los embajadores, cónsules, empleados superiores de hacienda y jefes superiores de las fuerzas armadas, considerando que éstas atribuciones son excesivas para una comisión que solo tiene como función suplir al Congreso de la Unión en sus ausencias actuando como mesa receptora de los asuntos de su competencia, pero que de ninguna manera deben substituirlo en sus funciones.<sup>35</sup>

Aún cuando quedan algunos artículos referentes a la integración del poder legislativo por analizar, en este apartado solo considere hacer mención de los que con antelación referimos, ya que en un análisis más exhaustivo se pretende en el capítulo siguiente hacer énfasis sobre la integración de cada una de las cámaras, requisitos para ser electo diputado y senador, así como la responsabilidad que puede atribuirse a cada uno en el ejercicio de sus cargos.

---

<sup>35</sup>Ibidem p. 364.

## **CAPÍTULO II “Integración y organización del Poder Legislativo en el texto constitucional vigente”**

### **2.1 Estructura actual del Congreso General**

Enunciamos en el capítulo precedente que la bicameralidad del Poder Legislativo deriva del sistema político presidencialista, compuesto por una Cámara de Diputados Federal integrada por 500 diputados (ya que no olvidemos que hay cámaras de diputados en cada entidad federativa pero solo competentes para la expedición de leyes locales) y una Cámara de Senadores compuesta por 128 miembros, ambas son renovadas en su totalidad, para la cámara de diputados es cada 3 años y la de senadores cada 6 años.

En cuanto a su funcionamiento el congreso federal, realiza dos períodos ordinarios de sesiones al año (que en conjunto abarcan cinco meses) y tantos extraordinarios como sea necesario para desahogar los asuntos de su competencia previa convocatoria por decisión propia o a petición del presidente de la república, emitida por el órgano que suple al congreso durante sus recesos, denominada Comisión Permanente.

Como función medular para cada una de las cámaras que integran el congreso se encuentra el trabajo legislativo, cuya importancia amerita expliquemos el desarrollo de esta función.

Hemos dicho que los sujetos legitimados para presentar iniciativas en materia federal son el Presidente de la República, los legisladores federales (diputados y senadores en lo individual) y las legislaturas de las entidades federativas, quienes enviarán el proyecto a la cámara en la que se iniciará su discusión, suele llamársele “de origen” y la otra “cámara revisora”.

El proyecto puede presentarse en cualquiera de las dos, excepto en algunas materias como contribuciones, impuestos, empréstitos, reclutamiento de tropas que en éstos casos tienen que aprobarse primero en la cámara de diputados.

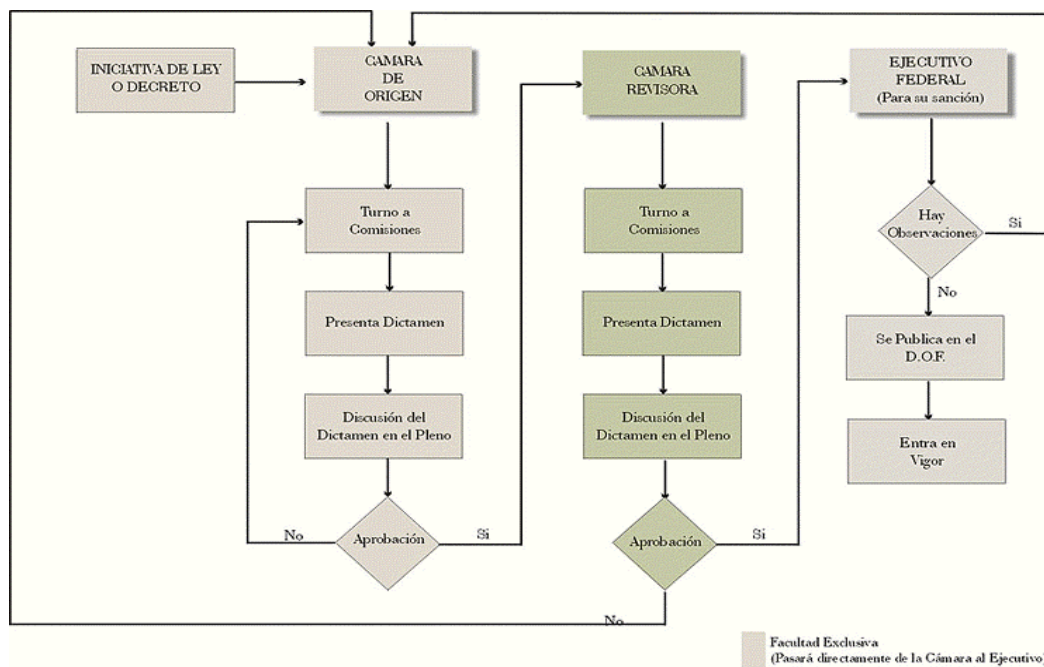
El trámite que sigue a la iniciativa consiste en el estudio y análisis que hace de su contenido la comisión dictaminadora de acuerdo a su materia y posteriormente la elaboración del dictamen respectivo para ser votado por el pleno de la asamblea. Este procedimiento se repite en ambas cámaras, pudiendo darse el caso de que la cámara de origen apruebe la iniciativa pero la cámara revisora lo rechace, cuyo desacuerdo entonces debe ser dirimido por una votación especial (mayoría absoluta) en cada asamblea para que el proyecto sea considerado como aprobado.

O en su caso también la objeción puede venir del ejecutivo, en cuyo caso se conocerá como “*veto suspensivo a la ley*”, para lo cual el proyecto sólo se

considerará admitido si es aprobado por votación de dos tercios en cada cámara (mayoría relativa).

En el supuesto de que no hubiere observaciones entonces el proyecto se envía a la publicación del Diario Oficial de la Federación a efecto de hacerlo público y conocido de los ciudadanos.

El siguiente diagrama<sup>1</sup> muestra en forma resumida el proceso legislativo que acabamos de enunciar, previsto en el artículo 72 constitucional.



A efecto de distinguir las particularidades de las cámaras integrantes del congreso, a continuación haremos el análisis respectivo de cada una, para concluir el capítulo con un estudio comparativo sobre los principios de la deontología que pudiera estar expresados en los estatutos de los tres partidos políticos considerados más importantes en nuestro país (PRI, PAN y PRD).

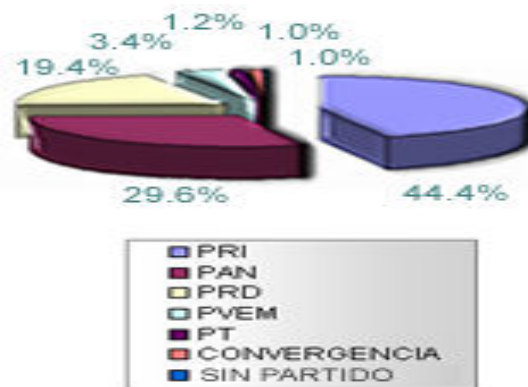
### 2.1.1 Cámara de Diputados

<sup>1</sup> El diagrama fue tomado de la Página Web [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx) (Consulta realizada el 14 de febrero del 2006 a las 16:04 p.m.).

De conformidad con lo previsto en el artículo 51 de la constitución política de nuestro país la Cámara de Diputados se compone de representantes de la nación, electos en su totalidad cada 3 años, además de que por cada diputado propietario se elige un suplente.

Su integración<sup>2</sup> consta de 300 diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, a través de sistemas de distritos electorales uninominales y 200 diputados que son electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas por circunscripciones plurinominales. Se ha criticado la proporción de éstos sistemas de elección ya que se exige un 60% de mayoría relativa y 40% por representación proporcional, lo que implica una sobre representación a favor de un partido, el mayoritario que como sabemos siempre ha sido el PRI, verbigracia, de acuerdo con datos estadísticos que se presentan en la página web de la Cámara de Diputados, la composición de la legislatura actual (LIX) es la siguiente:

- Diputados por el PRI que representan un 44.4%
- Diputados por el PAN que representan un 29.6%
- Diputados por el PRD que representan un 19.4%
- Diputados por el PVE que representan un 3.4%
- Diputados por el PT que representan un 1.0%
- Diputados por Convergencia que representan un 1.0%
- Diputados sin afiliación de partido que representan un 1.0%



En la gráfica anterior se observa que la mayoría de los diputados pertenece al Partido Revolucionario Institucional lo que evidentemente no es nuevo ya que siempre ha contado con la mayoría, incluso después de las elecciones del 2000, aún cuando esta mayoría se volvió de absoluta a relativa.

---

<sup>2</sup> No debe perderse de vista que un sistema electoral esta integrado por dos aspectos fundamentales que están relacionados entre sí, pero que no deben ser confundidos: los mecanismos de elección y las reglas de asignación o de reparto. Los primeros se refieren a la forma de elegir, mientras que los segundos establecen los criterios para repartir los lugares disponibles de los órganos de elección entre los ganadores. Cfr. COVIÁN, Andrade, Miguel, "Teoría Constitucional", Op. Cit. p. 341.

Por lo que hace a la reelección de sus miembros, es permitida siempre y cuando no se produzca para el período inmediato, dejando pasar un período después de cada ocasión (artículo 59 constitucional), es decir que se permite la reelección en las legislaturas discontinuas, sin límite alguno. En el supuesto de que un legislador no termine su cargo por cualquier circunstancia, queda impedido para ser reelecto para el mismo cargo en el período inmediato.

Sabemos que continuamente se presentan propuestas para permitir la reelección inmediata de nuestros legisladores, bajo la justificación de que “la permanencia en el cargo de un diputado o senador por dos o más períodos continuos permitiría la profesionalización de los legisladores federales y la formación de parlamentarios experimentados, lo cual se reflejaría en mejores leyes y decisiones de las cámaras que integran el Congreso de la Unión”; sin embargo, hay que tomar en cuenta que este tema de la reelección esta ligado a los requisitos para ser legislador federal, ya que en nuestro sistema no se exige un nivel de preparación a los candidatos, por lo que en extremo un analfabeta podría ser electo al cargo, máxime que se toma al órgano de representación de carácter social y no como un foro intelectual, por lo que consecuentemente muchos de los legisladores que llegan al cargo por sus habilidades políticas o la fuerza de representación de diversos grupos podrían subsistir en el cargo sin tener los conocimientos mínimos para expresar y ejercer el trabajo legislativo que se requiere, el cual se reflejaría en leyes y ordenamientos no acordes con necesidad social que se demande.

### **2.1.1.1 Requisitos y prohibiciones**

El artículo 55 constitucional prevé los requisitos para ser diputado, los cuales se citan a la letra para posteriormente comentar algunos de los que consideramos más importantes:

*Artículo 55.- “Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:*

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;*
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;*
- III. Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.*

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

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

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

V. *No ser secretario o subsecretario de estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los ministros;*

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

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

VI. *No ser ministro de algún culto religioso y;*

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

*Artículo 59.- "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.*

*Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes".*

De lo anterior, son de destacar el requisito de la edad, en el cual hemos enunciado anteriormente que el texto original de la constitución política exigía como requisito para ser electo diputado los 25 años cumplidos el día de la elección; sin embargo, en 1972 se determina un cambio para quedar en la edad de 21 años, supuesto que consideramos inadecuado por la falta de experiencia y seriedad para el ejercicio de un cargo público de representación popular, ya que si consideramos que en términos generales un estudiante regular ingresa al nivel superior (universidad) a la edad de 18 años y las carreras promedio duran 5 años, estaríamos hablando que un estudiante de los últimos semestres de la carrera ya puede ser electo diputado o en el peor de los casos un joven sin instrucción escolar puede ser electo diputado, situación en la que reiteramos nuestra postura en contra, ya que no se tiene la madurez, experiencia y en ocasiones ni la preparación que el cargo requiere.

Este último punto también ha sido motivo de varias discusiones y que en mi opinión debe ser objeto para considerar una adición al artículo en comento, dado que el mismo es omiso al no establecer una preparación académica de los aspirantes a las diputaciones, pues consideramos que una instrucción escolar en grado superior debe ser requisito indispensable para ser diputado, ya que la tarea legislativa no solo implica el conocimiento de la problemática

social y económica de nuestro país sino que requiere por lo menos contar con nociones generales de alguna ciencia del conocimiento.

Asimismo, el de no pertenencia a algún culto religioso, el de oriundez o en su caso la residencia o vecindad por más de seis meses, término que también se considera poco para conocer la problemática social de los representados, el de no pertenencia activa al ejército o a otro de los poderes públicos como ejecutivo o judicial, a menos que se renuncie al cargo noventa días antes de la elección.

### **2.1.1.2 Facultades**

Las facultades expresas de los diputados se prevén en el artículo 74, denominándolas como exclusivas, a saber son:

*Artículo 74.- “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados*

*I. Expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la república la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;*

*II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;*

*III. Derogada*

*IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y en su caso modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo, así como, revisar la cuenta pública del año anterior.*

*El Ejecutivo Federal hará llegar a la cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La cámara de diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.*

*Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el ejecutivo federal hará llegar a la cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.*

*No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.*

*La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*

*Para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.*

*La cuenta pública del año anterior deberá de ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.*

*Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;*

*V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta constitución.*

*Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;*

*VI. Derogada*

*VII. Derogada*

*VIII. Las demás que le confiere expresamente esta constitución”.*

Atento a lo anterior observamos que las facultades de la Cámara de Diputados como integrante del congreso y que comparte con la Cámara de Senadores están establecidas en el artículo 73 constitucional y sus facultades exclusivas en el 74 del mismo texto legal, como son por ejemplo la aprobación del presupuesto y la revisión de la cuenta pública, consideradas éstas como funciones hacendarías financieras y de carácter presupuestal.

Dada la importancia del proceso de elaboración del proyecto de presupuesto de egresos de la federación, en nuestro país corre a cargo del poder ejecutivo, quien a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desarrollan la etapa de planeación denominada “programación”, es en este ciclo que se integran las actividades de planeación y programación en las cuales se determinan los ingresos para el próximo año hasta la formulación del proyecto de presupuesto de egresos.

Esta programación del gasto público se basa en los planes nacionales tanto en materia económica como en lo social que formula el propio ejecutivo, por medio del Plan Nacional de Desarrollo y los criterios generales de política económica.



Simultáneamente la Secretaría Hacienda y Crédito Público elabora en forma independiente una estimación de los requerimientos mínimos que pueden operar adecuadamente las dependencias que conforman la administración pública federal, fundando su análisis en el presupuesto anterior y evaluando el entorno económico actual.

En la página de la Cámara de Diputados se presenta una síntesis esquemática del proceso presupuestario, misma que se describe a continuación por considerarla una forma sencilla y correcta de presentación del tema:

Formulación.- (a cargo del Poder Ejecutivo, quien realiza la programación derivada de un plan de largo plazo y posteriormente realiza la presentación del presupuesto).

Discusión y aprobación.- (por parte de la comisión de presupuesto y cuenta pública y la comisión de hacienda y crédito público).

Ejecución.- (por parte de las dependencias involucradas).

El control.- (le corresponde al ejecutivo y legislativo por medio de la Secretaría de la Función Pública y la Contaduría Mayor de Hacienda).

Evaluación.- ( en esta fase se lleva a cabo la medición, calificación y comparación de los resultados obtenidos, se hace por medio de instrumentos de evaluación como son el Plan Nacional de Desarrollo, el informe de gobierno y la cuenta pública).

Como funciones electorales, la cámara debe elegir a falta de presidente titular un interino.

De las funciones jurisdiccionales se enuncian las relativas a las responsabilidades de servidores públicos o cuando debe integrar comisiones de Investigación incluso para revisar al poder judicial o a las entidades del poder ejecutivo.

Para el cumplimiento de las funciones de la cámara se auxilia de una estructura interna, cuyo órgano máximo es la reunión de los 500 diputados federales en el espacio designado para ello (Palacio Legislativo de San Lázaro), se le llama asamblea plenaria, el quórum requerido para sesionar es la mitad más uno de sus integrantes.

Para coordinar, organizar y gobernar las actividades de la cámara ésta cuenta con diversos órganos que dan dirección y orden a esta instancia del Poder Legislativo, como son la **mesa directiva**, encargada de dirigir los debates, de darle unidad al pleno, el presidente es el representante jurídico de la cámara y cubre una serie de funciones de carácter legislativo y parlamentario, para darle conducción a la cámara.

Otro órgano son los **grupos parlamentarios**, los cuales expresan las corrientes ideológicas que llegan a la Cámara de Diputados, la **junta de coordinación política** que es la expresión de la conformación de la cámara, una vez conformados los grupos parlamentarios, esto es para su mejor trabajo, nombran un coordinador entre sus miembros cuya función consiste en representarlos ante la junta de coordinación política y es aquí donde se toman acuerdos en materia política y administrativa.

También existe la **conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos**, cuyo órgano integra en su seno tanto a los coordinadores de los grupos parlamentarios como al presidente de la mesa directiva y si es necesario, puede convocar a los presidentes de las comisiones y sus tareas para programar los trabajos legislativos.

En estructura de apoyo administrativo la cámara se integra por tres secretarías, la primera es la **secretaría general**, que es un órgano máximo en jerarquía encargada de supervisar la prestación de los servicios a los legisladores, para su apoyo cuenta con otras dos secretarías de servicios (**servicios parlamentarios y la secretaría de servicios administrativos y financieros**).

La secretaría de servicios parlamentarios tiene la encomienda de todo aquello referente a cuestiones legislativas, apoyo a las comisiones y a la mesa directiva, al pleno e incluso a los diputados en lo individual cuando requieren cuestiones parlamentarias o legislativas.

Por su parte la secretaría de servicios administrativos y financieros se encarga de todo lo que no es parlamentario, como el pago de las dietas a los diputados, pago de nómina a funcionarios, contratación de servicios, construcción de obra y en general todo aquello administrativo.

Existe también la **contraloría interna** cuya función es evitar desvíos de recursos, omisiones y errores en cuanto a la administración de la cámara y obviamente obrar en consecuencia cuando haya responsabilidad.

Así también la **coordinación general de comunicación social** para darle unidad a la información que la cámara de diputados emite.

Por último cuenta con el apoyo de un órgano técnico denominado Auditoría Superior de la Federación, encargado de apoyarlo en la revisión de la cuenta pública, que incluso tiene su origen en la antigua contaduría mayor de hacienda que data desde la Constitución de 1824.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> DEL ROSAL y Hermosillo, Alfonso, "Proceso Legislativo", conferencia publicada en memoria del primer congreso legislativo universitario, Palacio Legislativo de San Lázaro, editado por la Cámara de Diputados, abril del 2003, pp. 90-101.

Atento a lo anterior, podemos concluir enunciando algunas de las facultades exclusivas de la cámara de diputados que ameritan destacarse:

- La aprobación del presupuesto de egresos de la federación.
- Auditar el gasto público federal por medio de una comisión de vigilancia de la que depende el órgano que realiza la fiscalización técnicamente.
- Iniciar el procedimiento de responsabilidad oficial ante el Senado de la República.
- Retirar la protección constitucional a los servidores públicos que establece la constitución (desafuero o declaración de procedencia), en caso de que hayan cometido un ilícito penal.<sup>4</sup>

### **2.1.1.3 Sanciones por su actuar**

Las responsabilidades en que pueden incurrir los legisladores (diputados y senadores) son de tres clases:

- Juicio político
- Responsabilidad administrativa
- Responsabilidad penal

**El juicio político.-** previsto en la fracción I del artículo 109 constitucional, constituye un procedimiento político y no jurídico, pues es desarrollado por un órgano político, el Congreso General, por medio del cual se imponen las sanciones indicadas en el artículo 110 del mismo ordenamiento superior a los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. A lo anterior, debe quedar claro que el procedimiento de juicio político se desarrolla independientemente de que la conducta pudiera constituir un delito, en tal caso él mismo será perseguido en los términos de la legislación penal, conforme a la fracción II del mismo artículo.

El juicio político presupone la comisión de una conducta o una omisión por parte de un servidor público, cuando éste actúa dentro de las atribuciones que le otorga la ley al órgano del estado que representa, en tanto que la responsabilidad penal se sigue en contra del individuo que haya cometido un ilícito o delito, pero en su calidad de persona física, sin la investidura propiamente de autoridad, citamos el contenido de éstos preceptos jurídicos para mayor comprensión.

---

<sup>4</sup> COVIÁN, Andrade, Miguel, “El Sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural”, Op. Cit. p. 144.

Artículo 109.- “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas consecuencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

.....

.....”.

Artículo 110.- “**Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la república, el procurador general de justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del distrito federal, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.**

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, y en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como, por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procederán como corresponda.

**Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.**

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto. **La Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.**

*Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.*

***Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de diputados y senadores son inatacables***".

Los antecedentes del juicio político se remontan al año de 1641, cuando en Inglaterra el parlamento sometió a juicio, condenó y ejecutó a Thomas W. Stranfford, el ministro del rey. Este procedimiento, que desde entonces se denominó <<*impeachment*>>, se incorporó a las normas y costumbres constitucionales inglesas y formó parte de la larga lucha por la supremacía política entre el parlamento y la corona. Se plasmo jurídicamente en la Constitución Norteamericana de 1787, como ocurrió con las principales instituciones políticas, por ejemplo el estado de derecho, la división de poderes, el hábeas corpus, el sistema legislativo bicameral, la facultad de veto del jefe del estado, los partidos políticos, por lo que el origen histórico del juicio político fue inglesa, su lucubración teórica francesa y su aplicación práctica norteamericana.

El <<*impeachment*>> regulado por la Constitución Norteamericana de 1787 se erigió en modelo de juicio político para los demás países. Fue consagrado en su artículo 2º, sección cuarta, que dice que " el presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos podrán ser destituidos de sus cargos si se les acusare y hallare culpables de tradición, cohecho u otros delitos y faltas graves ".<sup>5</sup>

El juicio político se apoya en la idea de que los titulares de los órganos del poder no pueden ser enjuiciados por los tribunales comunes y que se les debe dar esa inmunidad llamada fuero constitucional para que puedan realizar sus funciones sin ser hostilizados; aun cuando se habla de juicios políticos, no se trata realmente de delitos políticos, sino de infracciones políticas que en un momento dado pueden constituir delitos".

El procedimiento de juicio político inicia cuando la Cámara de Diputados recibe la denuncia, se instruye y emite una declaración. En caso de que de las constancias presentadas se desprenda la responsabilidad del servidor público la comprobación de la conducta o el hecho materia de la denuncia y se aprueben las conclusiones, se enviará la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos. Emitidas las conclusiones, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación y procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas. Si resuelve que procede acusar al servidor público, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores (cámara de enjuiciamiento) que se erigirá en jurado de sentencia y procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas

---

<sup>5</sup> Página web [www.felipemoreno.com](http://www.felipemoreno.com) (consulta realizada el 14 de febrero del 2006 a las 11:09 a.m.).

se contengan. Si la resolución de la cámara es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución o inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.<sup>6</sup>

**Responsabilidad administrativa.-** La aplicación de sanciones administrativas a los diputados se establecen por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, la lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

**Responsabilidad penal.-** La responsabilidad penal procede en cuanto a la comisión de delitos durante el tiempo de encargo, relacionados o no con su desempeño. Para estos casos la Cámara de Diputados debe intervenir forzosamente en ciertos supuestos previstos por la constitución a efecto de retirar la protección constitucional de la que gozan determinados servidores públicos (fuero constitucional). En el caso que nos compete los legisladores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

Los legisladores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

De ahí que los recintos del congreso y de sus cámaras son inviolables, toda fuerza pública está impedida para tener acceso a los mismos, salvo con permiso del presidente del congreso, de la cámara respectiva, o de la comisión permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.

El presidente del congreso, de cada una de las cámaras o de la comisión permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para

---

<sup>6</sup> Texto tomado de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma y adición a diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia de juicio político y declaración de procedencia, presentada por el senador Raymundo Cárdenas Hernández, el 15 de abril del 2004 (consulta realizada en la página web [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx) el 14 de febrero del 2006 a las 12:06 p.m.).

salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

Ninguna autoridad podrá ejecutar mandatos judiciales o administrativos sobre los bienes nacionales destinados al servicio del congreso o de sus cámaras, ni sobre las personas o bienes de los diputados o senadores en el interior de los recintos parlamentarios.<sup>7</sup>

El procedimiento previo al ejercicio de la acción penal se conoce como **declaración de procedencia**, ésta declaración no es propiamente un juicio dentro de las atribuciones del congreso, pues no está dirigido a dirimir controversias o conflictos de derecho entre personas o autoridades.

La cámara de diputados no establece la veracidad de los hechos por los que se pretende juzgar a un funcionario, sino que se limita a emitir una declaración con vista a la probable responsabilidad de un servidor público protegido constitucionalmente, eliminando tal protección y permitiendo la investigación judicial de sus actos; es decir, este procedimiento no prejuzga sobre una culpabilidad, simplemente resuelve si el servidor público queda o no a disposición de un juez penal, para que le sea seguido proceso respecto de delitos que expresamente determine tal declaración.

### **2.1.2 Cámara de Senadores**

La Cámara de Senadores o Senado de la República es la instancia que tiene por objeto representar ante el poder legislativo, a la federación; constituida ésta por los 31 estados y el Distrito Federal.

El Senado de la República se integra por 128 senadores, de los cuales en cada estado y en el Distrito Federal, dos son electos según el principio de votación

---

<sup>7</sup> Texto tomado de la página web [www.mexicolegal.com.mx](http://www.mexicolegal.com.mx), consulta realizada el 27 de enero del 2006, a las 13:47 p.m.).

mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

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

La conformación actual del Senado de la República (legislatura LIX) es la siguiente:

<b>Grupo parlamentario</b>	<b>Mayoría relativa</b>	<b>Primera minoría</b>	<b>Representación proporcional</b>	<b>Total</b>
PRI	32	15	13	60
PAN	27	10	9	46
PRD	4	7	5	16
PVEM	1	0	4	5
SIN GRUPO	0	0	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>64</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>128</b>

La organización de esta Cámara atendiendo a lo previsto por la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* se integra por los siguientes órganos de gobierno:

- La mesa directiva;
- La junta de coordinación política;
- Los grupos parlamentarios como órganos políticos sujetos a la legislación del congreso y;
- Las comisiones que representan a los órganos de trabajo.

**La mesa directiva.**- Se elige en la sesión constitutiva de la cámara, el 29 de agosto del año de la elección, para el primer año de ejercicio de la legislatura y



para los años subsecuentes dentro de los diez días anteriores a la apertura de sesiones del congreso.

Se integra con un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula. La mesa durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos.

En caso de que se realice uno o más periodos de sesiones extraordinarias durante el año legislativo, en dichos periodos actuará la mesa directiva electa para el año correspondiente.

Dentro de sus facultades se encuentran: presidir los debates y votaciones del pleno, determinar el trámite de los asuntos; formular el orden del día para las sesiones; conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la colegisladora, los otros poderes de la unión, los poderes de los estados y las autoridades locales del Distrito Federal; así como la diplomacia parlamentaria; elaborar y proponer al pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la tesorería y el servicio civil de carrera; expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la cámara.

El presidente de la mesa directiva también lo es de la cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. Dentro de sus atribuciones se encuentra el abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del pleno; dar curso a los asuntos y, determinar los trámites que deben de recaer en aquellos con los que se dé cuenta a la cámara; conducir los debates y aplicar el reglamento correspondiente; firmar, junto con uno de los secretarios de la cámara y, en su caso con el presidente y un secretario de la colegisladora, las leyes y decretos que expidan la Cámara de Senadores o el Congreso de la Unión, así como los acuerdos y demás resoluciones; dirigir las tareas. Es importante mencionar que el presidente de la cámara estará subordinado en sus decisiones al voto del pleno.

**Los grupos parlamentarios.-** Son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en la deliberación en que participan sus integrantes. Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores. Se constituirá un grupo parlamentario por cada partido representado en la cámara.

El coordinador del grupo parlamentario será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la mesa directiva y participará con voz y voto en la junta de coordinación política; asimismo, ejercerá las prerrogativas que la *Ley Orgánica del Congreso General* le otorga a los grupos parlamentarios.

Los grupos parlamentarios alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.

**La junta de coordinación política.-** Es la instancia en donde se expresa la pluralidad de la cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan los entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la constitución asigna a la cámara. La junta se conforma al inicio del periodo constitucional de cada legislatura, se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura más dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que constituya la primera minoría de la legislatura.

Dentro de sus atribuciones se encuentran: impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; presentar al pleno, por conducto de la mesa directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la cámara que signifiquen una posición política de la misma; proponer al pleno, a través de la mesa directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la comisión permanente; elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno.

Será presidente de la junta de coordinación política por el término de una legislatura el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la junta. Si al iniciar la legislatura ningún coordinador cuenta con este requisito, la presidencia será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la cámara. El orden anual para presidir la junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores.

Dentro de las atribuciones del presidente de la junta de coordinación política se encuentran: promover la adopción de los acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada periodo de sesiones; proponer a la junta el proyecto de programa legislativo y el calendario del mismo; asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la junta.

**Comisiones.-** Son grupos de senadores que por encargo del pleno, tienen por objeto estudiar con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base a la asamblea para resolver en definitiva. Éstas se integran, a propuesta de la junta de coordinación política, de acuerdo en la proporción que cada grupo parlamentario represente en el pleno; tendrán hasta 15 miembros y contarán con un presidente y dos secretarios.

Las *comisiones* actualmente pueden ser:

- **Ordinarias:** analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia.
- **Jurisdiccional:** interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos.
- **De investigación:** las que se creen para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritaria.
- Cuando lo determine la cámara, con apego a la constitución y a las leyes, se nombrarán comisiones **con carácter transitorio** para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico.
- También se pueden crear comisiones **conjuntas** con participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común.<sup>8</sup>

### 2.1.2.1 Requisitos y prohibiciones

La constitución en los artículos 55 y 58 señala los requisitos para ser senador, ya que éste último precepto jurídico remite al artículo 55 que prevé los mismos requisitos que para ser diputado, excepto los de la edad, toda vez que en este caso se prevén 25 años cumplidos el día de la elección, recordando que los requisitos y prohibiciones aludidos son:

- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses.
- No estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes.
- No ser secretario o subsecretario de estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los ministros.
- Los secretarios de gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.
- No ser ministro de algún culto religioso.

---

<sup>8</sup> Cfr. página web [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx) (consulta realizada el 14 de febrero del 2006 a las 13:00 p.m.).

Los senadores al Congreso de la Unión tampoco pueden ser reelectos para el periodo inmediato.

### **2.1.2.2 Facultades**

Las facultades exclusivas de la cámara de senadores se encuentran previstas en el artículo 76 de la constitución política, son de destacarse las siguientes, a reserva de que en un párrafo posterior se cita el artículo completo para mayor comprensión.

- “Ratificar el nombramiento del procurador general (titular del órgano de procuración de justicia, función que corresponde al ejecutivo, aunque formalmente ese funcionario ya no depende de este poder sino es autónomo artículo 102-A constitucional).
- Ratificar el nombramiento de embajadores y agentes diplomáticos.
- Intervenir en las entidades federativas en caso de conflictos políticos internos o cuando de acuerdo a la ley, se configure una situación de inexistencia fáctica o jurídica de todos los órganos locales y en las normas internas de la entidad no se prevea una solución expresa para nombrar a un gobernador provisional a propuesta en terna del presidente.
- Ratificar el nombramiento por voto de dos tercios de los individuos que en terna proponga el presidente de la república para formar parte del órgano jurisdiccional supremo de la federación o Suprema Corte.
- Actuar como jurado sentenciador en los juicios de responsabilidad oficial contra los servidores públicos.

Algunas de estas facultades de ratificación de nombramientos pueden ser ejercidas por la Comisión Permanente del Congreso Federal (procurador federal, cargos diplomáticos, jefes superiores de las fuerzas armadas, etcétera artículo 79), este órgano tiene la facultad de convocar a sesiones extraordinarias del congreso por decisión propia o con base en una solicitud del ejecutivo”.<sup>9</sup>

Se cita el artículo 76 que enlista las facultades exclusivas del senado para su mejor comprensión:

*Artículo 76.- “Son facultades exclusivas del Senado:*

---

<sup>9</sup> COVIÁN, Andrade Miguel, “El Sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural”, Op. Cit., p. 144.

- *Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la república y el secretario del despacho correspondiente rindan al congreso, además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la unión;*
- *Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del procurador general de la república, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza área nacionales, en los términos que la ley disponga;*
- *Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas;*
- *Dar su consentimiento para que el presidente de la república pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.*
- *Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento del gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la república, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la comisión permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso;*
- *Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido en orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el senado dictará su resolución, sujetándose a la constitución general de la república y a la del estado.*
- *La Ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;*
- *Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta constitución.*
- *Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la república, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta a dicho funcionario.*
- *Nombrar y remover al jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta constitución.*
- *Las demás que la misma constitución le atribuya”.*

### **2.1.2.3 Sanciones por su actuar**

Respecto a las sanciones por su actuar, hemos expresado en el apartado correspondiente de *sanciones por su actuar (Cámara de Diputados)* de este mismo capítulo que son de tres clases, juicio político, responsabilidad administrativa y responsabilidad penal, por lo que con el objeto de no repetir las mismas remitimos al lector al apartado correspondiente, toda vez que con antelación se enunciaron las sanciones de los legisladores en términos generales.

Solo por lo que hace a juicio político, vale hacer la observación que en este supuesto la Cámara de Senadores actúa como cámara de enjuiciamiento y no como órgano de acusación, cuya función es exclusiva de la Cámara de Diputados.

## **2.2. Deontología prevista en nuestro país acorde a la ideología partidista de las tres principales fuerzas políticas, expresadas en sus estatutos.**

Para efectos de este apartado entenderemos por partido político de acuerdo a lo previsto en el artículo 41 de la constitución a las entidades de interés público, cuyas finalidades son la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, la contribución a la integración de los órganos representativos y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

En México sabemos que existe un sistema pluripartidista en el que destacan tres partidos políticos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en los cuales se distribuye la fuerza política organizada del país, dándose el caso sólo por excepción, de representaciones claramente minoritarias de otros partidos políticos en el Congreso General. Esta circunstancia fue la que me llevo al análisis de los estatutos de cada uno de estos partidos a fin de determinar si se toman en cuenta los principios de la deontología en el ejercicio del trabajo de los políticos, no solo como afiliados sino como legisladores, en virtud de la ausencia de un código de ética para el Congreso de la Unión.

### **2.2.1 Partido Revolucionario Institucional (PRI)**

Siguiendo la tesis del Dr. Miguel Covián Andrade en su libro *Sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural*, es la organización política más antigua, surge en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario, como organización fue capaz de aglutinar en su seno a las distintas fuerzas, grupos, corrientes y partidos de filiación revolucionaria que habían participado en la lucha armada y que se encontraban dispersos en todo el país, convirtiéndose en uno de los pilares del sistema político mexicano, siendo el otro el poder ejecutivo.

Posteriormente en 1938 cambia su denominación a Partido de la Revolución Mexicana conformado por los sectores representativos de la revolución como obrero, campesino, popular y militar, convirtiéndose en 1946 en Partido Revolucionario Institucional.

La estructura tradicional del partido dividida en sectores correspondía al intento de organizar en su interior a las clases sociales revolucionarias. Este partido fue definido por Reyes Heróles como un “partido de clases” y no de clase, en alusión a los partidos comunistas, tiene efectivamente una composición pluriclasista derivada de la heterogeneidad de los diversos sectores sociales representados en el congreso constituyente y consecuentemente participantes de la revolución armada. Dentro del partido se entendían organizadas y representadas las clases sociales que en su conjunto configuraban la mayoría de la sociedad mexicana. El partido era el instituto político que defendía los intereses minoritarios por ejemplo, la del sector económicamente poderoso o “iniciativa privada”, representado y agrupado actualmente por el PAN).

Desde 1946 hasta 1963, el partido fue literalmente omnipresente y predominante en todos los ámbitos de gobierno en sentido amplio (federal, estatal, municipal, gubernativo y legislativo). Evidentemente esa hegemonía, además de basarse en su fuerza propia y en la relación bien entendida y explicable entre partido y gobierno, derivaba de un sistema electoral construido sobre el principio de la votación de mayoría relativa que hacía verdaderamente excepcional el caso en el que el PRI era superado en una elección distrital e imposible su derrota a nivel estatal (senadores) y nacional (presidente).

En 1964 se produce por primera vez la incursión numerosa de miembros de la oposición a la Cámara de Diputados Federal; sin embargo, la presencia de los partidos de oposición sin duda cualitativamente relevantísima, cuantitativamente no puso en riesgo la amplia mayoría del PRI en la Cámara de Diputados. En la Cámara de Senadores la representación priista era total.

No fue sino hasta finales de la década de los ochenta, fecha que marca el inicio del sexenio salinista, que el PRI empieza paralelamente a perder terreno electoral cualitativa (por primera ocasión gubernaturas, senadurías y congresos locales caídos en manos del PAN, así como, multitud de presidencias municipales por todo el país y mayoritariamente dentro de una sola entidad federativa) y cuantitativamente (por primera vez deja de tener una diferencia de escaños a favor similar a la que tradicionalmente había logrado). A partir de esos momentos y en virtud de cambios importantes en el sistema electoral, el PRI conservó solamente la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados Federal y la de dos tercios en la de senadores.

Sin duda cuando referimos al Partido Revolucionario Institucional tres cuestiones fundamentales deben tenerse en cuenta:

- El PRI es un partido que surgió desde el poder y no para alcanzar el poder.
- Es además un partido que desde su nacimiento, hasta el 2000 se mantuvo en el poder.
- Es un partido fundado por un gobierno que llegó al poder mediante un movimiento social-revolucionario.<sup>10</sup>

Por lo que hace a la naturaleza del partido, atendiendo el contenido de sus estatutos en el artículo 1° se confirma el origen social de esta organización política al definir que el Partido Revolucionario Institucional es un partido político nacional, popular, democrático, progresista e influyente, comprometido con las causas de la sociedad, los superiores intereses de la nación, los principios de la revolución mexicana y sus contenidos ideológicos.

Esta formado por la alianza social, plural y democrática de las organizaciones sociales que desde su fundación han integrado sus sectores agrario, obrero y popular y por ciudadanos considerados individualmente o agrupados en organizaciones nacionales y adherentes que sostienen una plataforma de principios y programa de acción que se identifican con los postulados de la revolución mexicana. Cuyo lema es “*democracia y justicia social*”.

Uno de los fines que destaca es el que se enuncia en el artículo 10 de los estatutos al referir que “el partido impulsa el perfeccionamiento del sistema político mexicano a través del ejercicio democrático, a fin de que el poder público sea expresión genuina de la voluntad mayoritaria del pueblo mediante el sufragio universal, libre, directo, secreto, personal e intransferible. Rechaza cualquier acción, práctica o acuerdo que altere, oculte o anule la voluntad ciudadana expresada en el voto”.

Por lo que hace a los principios que puedan imperar para el mejor ejercicio y cumplimiento de los derechos y obligaciones de los miembros del partido, se enumeran trece documentos los cuales deben ser emitidos por el Consejo Político Nacional, a saber son:

- Código de Ética Partidaria;
- Reglamento del Consejo Político Nacional;
- Reglamento Interior de las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria;
- Reglamento de Estímulos y Reconocimientos;
- Reglamento de Sanciones;
- Reglamento de la Defensoría de los Derechos de los Militares;
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Procesos Internos;
- Reglamento para la Elección de Dirigentes y Postulación de Candidatos;

---

<sup>10</sup> Cfr. Ibídem pp. 154-211.



- Reglamento de Medios de Impugnación;
- Reglamento del Sistema Nacional de Cuotas;
- Reglamento para el Registro de las Organizaciones Adherentes;
- Acuerdo General de Financiamiento;

De los anteriores en el *Código de Ética Partidaria*, se recogen los principios y valores bajo los cuales deben conducirse todos los miembros del partido, indistintamente de su calidad; sin embargo, aún cuando como partido político los legisladores afiliados al PRI tienen la obligación de conducirse bajo los lineamientos de éste, se insiste en la propuesta de un Código de Ética Federal y no solo constreñirlos al respeto de este documento que como su título lo dice solo es partidario.

En el capítulo II denominado “De las obligaciones partidarias”, artículo 166 se prevén las obligaciones de los militantes del partido, las cuales en términos generales solo enuncian las reglas básicas para el apoyo de las actividades labores, políticas y electorales en el partido, sin la obligación expresa de conducirse bajo lineamientos éticos y morales, aún cuando se interpreta que al conocer, acatar y promover los documentos básicos del partido (incluido el código de ética) están obligados al buen comportamiento como militantes.

No así para las funciones de los cuadros de partido, categoría en la cual pueden ubicarse los legisladores, ya que se considera entre otros a quienes hayan sido candidatos del partido, propietarios o suplentes a cargos de elección popular, a los cuales sí se constriñe por ejemplo a:

- Regir sus actos de gobierno de acuerdo con el programa de acción y las plataformas electorales sostenidas en campaña;
- Promover y difundir los documentos básicos en sus comunidades, nuevamente al código de ética y declaración de principios;
- Mantener una conducta de honorabilidad y votación de servidores públicos y contribuir a dignificar la imagen del partido.

Aunado a lo anterior en el capítulo correspondiente a “La postulación de candidatos a cargos de elección popular”, específicamente en los requisitos para ser legisladores se requiere:

- Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos políticos;
- Satisfacer los requisitos exigidos por los ordenamientos electorales aplicables a los comicios constitucionales de que se trate, que para los legisladores hemos ya enunciado en el capítulo precedente.

- Ser militante y cuadro, habiendo mostrado lealtad pública con la declaración de principios y el programa de acción; así como observancia estricta en los estatutos del partido.
- No haber sido dirigente, candidato ni militante destacado de partido o asociación política, antagónicos al PRI salvo que acrediten, a partir de su afiliación o reafiliación una militancia mínima de 3 años para cargo municipal, de 5 años para cargo estatal y 7 años para cargo federal, sin demérito de la antigüedad de militancia para cada cargo.
- Protestar y cumplir el Código de Ética Partidaria.
- Mostrar una conducta pública adecuada y no haber sido condenado por delito intencional del orden común y/o federal en el desempeño de sus funciones públicas.
- Acreditar una militancia de cinco años
- Tener una residencia efectiva no menor a tres años en la entidad federativa correspondiente.
- Para las candidaturas de jóvenes se deberá acreditar una militancia de tres años o comprobar su participación en una organización juvenil del partido.

Una vez que autorizado el registro por los órganos competentes del partido a los candidatos postulados, éstos deberán protestar que cumplirán los documentos básicos y la plataforma electoral conforme al texto siguiente:

“¿Protesta usted cumplir y hacer cumplir la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos que rigen al Partido Revolucionario Institucional, su plataforma electoral y en caso de que el voto popular lo favorezca, desempeñar con patriotismo, lealtad, honradez, eficacia y apegado a los principios de la revolución, el cargo para el que ha sido postulado y sujeto a que el partido y sus militantes se lo demanden o se lo reconozcan?”.

Se observa que al menos en teoría se constriñe a la ratificación del objeto social del partido y en caso de ser electo por la voluntad popular desempeñar su cargo bajo lealtad, honradez y eficacia, que en muchos de los casos hemos visto que a nuestros políticos se les ha olvidado.

Dada su importancia en el tema analizaremos el contenido del Código de Ética Partidista el cual es de observancia general para los militantes y dirigentes del Partido Revolucionario Institucional y tiene por objeto el establecimiento de las bases y principios que deben regir a los priístas en su trabajo y comportamiento dentro y fuera del partido, asimismo, establecer las reglas a las cuales deben ajustarse los dirigentes del partido y quienes desempeñen cargos de elección

popular como los legisladores en cualesquiera de los tres ordenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

Se hace énfasis en el sentido ético que debe normar las relaciones entre los militantes, sus sectores y organizaciones con los dirigentes, la sociedad y el poder público, en virtud de la importancia de ejercer un cargo público se debe actuar con honestidad, responsabilidad y entrega y en caso de faltar a ello se establecerán las sanciones ante conductas indebidas.

Se otorga la facultad para la aplicación del código de ética a la comisión de honor y justicia, a la fiscalía y tribunales de ética partidaria y a la defensoría de derechos de los militantes.

De las obligaciones importantes para los militantes del PRI bajo los lineamientos argüidos por el Código de Ética Partidista destacan por su interés de defensa e integración de los ideales del partido:

- La obligación de ser leal, honesto, responsable y solidario sobre todas las cosas a la república, a las instituciones nacionales, al propio partido y a las reivindicaciones que éste postula en beneficio del pueblo y de la nación (sin precisar cuáles son esas reivindicaciones o que se refiere con este término).
- El deber de cuidar auténticamente todos los valores del partido, igual los de carácter material que los simbólicos. Para ello debe comprometerse, de manera honesta e irrenunciable, con la estricta observancia de los principios, valores y el proyecto político de nuestra organización. Deberá defender éste, discutirlo internamente, enriquecerlo de buena fe y rechazar cualquier forma que privilegie ventajas personales o de grupo, publicitarias o de cualquier tipo frente a los acuerdos, consensos y líneas políticas de acción del partido.
- Los priístas deberán ratificar la prioridad y superioridad de los ideales, principios, valores y programas del partido sobre cualquier aspiración personal o de grupo.
- Por el término de “lealtad” en el mismo código se define que debe entenderse por éste, al señalar que será el cumplimiento de lo exigido por las leyes de la fidelidad, por su pertenencia al Partido Revolucionario Institucional y por “disciplina” la observancia de las normas estatutarias del partido y aceptación y cumplimiento de los acuerdos tomados por los órganos competentes.
- Se exige a los priístas que alcancen un puesto de elección popular independientemente de su jerarquía en el desempeño de su función en términos del Código de Ética Partidaria, a la estricta observancia de la ley, la preservación de los bienes de la nación encomendados a su cuidado,

ratificando este precepto al establecer la abstención de los militantes para emplear por cualquier medio, recursos físicos, financieros o humanos provenientes del patrimonio estatal en sus distintos niveles. Así también se exige la eficiencia en su función y respeto a los altos intereses del país, en general probidad en todos sus actos y el desempeño del cargo conduciéndose en todo tiempo con legalidad, dignidad y transparencia, supuesto que en la práctica muchos de sus militantes electos no han cumplido, por hacer mención solo de dos el ex gobernador Arturo Montiel acusado presumiblemente por enriquecimiento ilícito durante su gestión, así como, el gobernador de Puebla Mario Marín Torres de quien en estos días los legisladores de oposición han solicitado su renuncia por ordenar la "confabulación" de funcionarios públicos que se coludieron para agredir, lastimar y violentar a la periodista Lydia Cacho.

- También se establece el secreto profesional al prever que es responsabilidad y obligación de los militantes del partido custodiar y cuidar la documentación e información que tenga bajo su responsabilidad, impidiendo el mal uso, la sustracción, la destrucción, el ocultamiento o la inutilización indebida de la misma.

Ante el incumplimiento de los principios señalados en el código en mención se dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan cuya aplicación corre a cargo de la comisión de honor y justicia partidaria y la defensoría de los derechos de los militantes, la fiscalía y tribunales de ética y justicia partidaria.

El procedimiento interno que se sigue queda a cargo de la fiscalía de procuración de justicia partidaria, a quien le corresponde integrar el expediente de investigación previa sobre las presuntas imputaciones que recaigan sobre él o los militantes y en todo caso resolver si ha lugar a la consignación ante el Tribunal de Ética y Disciplina Partidaria. En este tenor este órgano actúa como juez y parte, supuesto que por el principio de parcialidad indudablemente no debería ser así.

De las atribuciones conferidas a esta fiscalía de procuración de justicia se enuncian:

- Representar y defender en juicio de ética y disciplina partidaria al PRI, procurando en todo momento salvaguardar sus principios, ideales y valores éticos, consagrados en sus estatutos y en el código de ética.
- Llevar a cabo dentro del procedimiento la función de órgano investigador, acusador y de procuración de justicia.
- Como órgano de procuración de justicia, su participación en los juicios de ética partidaria se sujetará invariablemente a los principios de equidad y justicia, toda vez que el ejercicio de sus funciones corresponden a una institución de buena fe.

Por lo que hace a los tribunales de ética, habrá un tribunal colegiado de primera instancia para la administración de justicia de ética y disciplina partidaria cuyo objeto es la conducción del procedimiento, escuchar las acusaciones y defensas de la fiscalía y de la defensoría de los militantes respectivamente, recibir y valorar pruebas, conocer de las conclusiones de la parte acusadora y defensora para emitir sentencia de primera instancia.

El tribunal de apelación o segunda instancia como su nombre lo indica dará entrada a la apelación de la resolución de primera instancia y en un término que no excederá de cinco días hábiles emitirá la resolución definitiva ratificando o revocando en los términos de resolución de primera instancia. Sentencia que es inapelable y causara ejecutoria el mismo día de la notificación correspondiente.

Por último las sanciones a las cuales pueden hacerse acreedores los militantes son:

- Amonestación privada o pública
- Suspensión temporal de derechos y cargos partidistas
- Inhabilitación temporal para desempeñar cargos partidistas y;
- Expulsión del partido.<sup>11</sup>

### **2.2.2 Partido Acción Nacional (PAN)**

El Partido de Acción Nacional fue fundado en 1934 por un grupo de intelectuales conservadores, de ahí que se caracteriza por su ideología conservadora, representativa de un partido de derecha, con pensamiento liberal-individualista, en la práctica destaca por su estrecha alianza con las fuerzas políticas conservadoras y por definición inclusive contrarias a la ideología liberal tradicional y a la social revolucionaria.

Desde sus orígenes y a la fecha ha estado en constante lucha con lo que denominan sus militantes como un sistema “antidemocrático”, nace con el propósito de constituirse en un frente políticamente organizado que actúa como freno y contrapeso de los gobiernos revolucionarios.

Desde el punto de vista de su organización y funcionamiento, el PAN se asemeja mucho a los partidos electorales norteamericanos, sus dirigentes y militantes prominentes son hombres de negocios, profesionistas libres exitosos (muy señaladamente abogados) y personas ligadas a la iniciativa privada y a fuertes intereses económicos nacionales y extranjeros. El PAN carece de una auténtica

---

<sup>11</sup> Cfr. página web [www.pri.org.mx](http://www.pri.org.mx) (liga de estatutos y código de ética), consulta realizada el 21 de febrero del 2006 a las 11:26 a.m.

militancia de base y su verdadero trabajo político es sólo realizado en épocas electorales.

Su discurso y su estrategia política tienen dos grandes destinatarios distintos y por ende, dos contenidos diferentes.

Por una parte trata de captar el voto de ciertos sectores sociales con los que no necesariamente tiene afinidad ideológica, ni de intereses, pero que electoralmente representan una cantidad considerable de votos, determinante para el resultado de la elección. Las clases medias, los jóvenes de las ciudades, las amas de casa de cierto nivel económico, los profesionistas de ingresos medios o altos, etcétera, son grupos evidentemente heterogéneos, cuyos intereses e inclinaciones de conjunto no pueden clasificarse sistemáticamente desde el punto de vista político, económico y social. Un partido de derecha difícilmente puede captar voluntades tan dispares con propuestas específicas, unitarias y expresadas en sentido afirmativo. Pero un partido tradicionalmente de oposición sí puede emplear un discurso negativo, contestatario, cuya base sea exclusivamente el aprovechamiento de las definiciones de un gobierno y de los errores cometidos, los cuales de una forma u otra afectan muchos de los intereses de todos esos grupos sociales y frustran la consecución de sus objetivos.

La otra parte de los destinatarios esta dirigida a los sectores económicamente poderosos y socialmente influyentes de los que no depende electoralmente el PAN, por sectores minoritarios, si bien representan una cantidad de votos automáticos para el partido y muy cuantiosos recursos financieros. Esta estrategia reviste formas y objetivos distintos y el discurso que la acompaña no se conoce ni se hace público. Se trata en suma, de los mecanismos, las alianzas y los compromisos ocultos del partido con los factores de poder económico y social de los que depende substancialmente y a los que verdaderamente esta dispuesto a servir.

El partido durante sus primeros veinticinco años estuvo no solamente fuera del gobierno, sino prácticamente también del congreso federal, logrando incorporar algunos miembros esporádicamente a la Cámara de Diputados.

En 1964 junto con los otros dos partidos de oposición, tuvo una importante participación en la Cámara de Diputados, más bien desde el punto de vista cualitativo y no cuantitativo. Siempre con carácter de partido minoritario, no ha abandonado desde entonces su presencia en la Cámara de Diputados Federal, la cual ha variado en más o menos, en las últimas décadas, si bien desde hace aproximadamente diez años se ha incrementado. Por lo que respecta al senado, su participación no es anterior a finales de los ochenta, viéndose fortalecido por la apertura electoral de esta cámara a las minorías políticas.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Cfr. COVIÁN, Andrade Miguel, “El Sistema Político Mexicano y Cambio Estructural”, Op. Cit. pp. 163 a 165.

Analizando los estatutos del partido, por lo que hace a la denominación se define como una asociación (se observa que no es definida como organización política), de ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, constituida en partido político nacional, con el fin de intervenir orgánicamente en todos los aspectos de la vida pública de México para tener acceso al ejercicio democrático del poder.

En cuanto al objeto se enuncian:

- La formación y el fortalecimiento de la conciencia democrática de los mexicanos;
- La difusión de sus principios, programas y plataformas;
- La actividad cívico-política organizada y permanente;
- La educación socio-política de sus miembros;
- La garantía en todos los órdenes de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres;
- La realización de toda clase de estudios sobre cuestiones políticas, económicas y sociales, así como, la formulación de programas, ponencias, proposiciones e iniciativas de ley;
- La participación en elecciones federales, estatales y municipales;
- La asesoría y el apoyo a los funcionarios públicos postulados o propuestos por el partido y la vinculación democrática con los gobiernos emanados del mismo;
- El desarrollo de relaciones, amplias y constructivas, con partidos y organizaciones nacionales e internacionales;
- La adquisición, enajenación o gravamen por cualquier título de los bienes muebles e inmuebles que se requieran y en general la celebración y realización de todos los actos, contratos, gestiones y promociones necesarios o conducentes para el cumplimiento de los fines del partido.

El lema del Partido Acción Nacional es *“por una patria ordenada y generosa y una vida mejor y más digna para todos”*.

De los requisitos que se exigen para ser miembro activo se prevén los siguientes:

- Suscribir la aceptación de los principios y estatutos de acción nacional;
- Tener modo honesto de vivir;

- Adquirir el compromiso de participar en forma permanente y disciplinada en la realización de los objetivos del partido;
- Ser miembro adherente por un plazo de 6 meses. En los casos de quienes hayan sido dirigentes o candidatos de otros partidos políticos, el plazo a cumplir como adherentes deberá ser de por lo menos 18 meses y;
- Acreditar su inscripción en el registro federal de electores o su equivalente.

Asignándoles las obligaciones siguientes:

- Cumplir con los estatutos, reglamentos y disposiciones dictadas por los órganos competentes del partido;
- Participar en forma permanente y disciplinada en la realización de los objetivos del partido y;
- Contribuir a los gastos del partido de acuerdo a sus posibilidades y;
- Aportar cuando sean designados servidores públicos en los gobiernos emanados del partido, una cuota en los términos que establezca el reglamento.

Sí observamos aún cuando en forma expresa no se constriñe a regir su actuar bajo los lineamientos expresos en el código de ética o declaración de principios, podría interpretarse por la obligación de cumplir con las “disposiciones dictadas por los órganos competentes del partido”, que entre ellos se encuentran éstos documentos.

Para los casos de indisciplina, incumplimiento de sus cargos o infracción de los estatutos o reglamentos, los miembros pueden ser sancionados con amonestación, privación del cargo o comisión del partido que desempeñen, cancelación de la precandidatura o candidatura o incluso suspensión en sus derechos o expulsión del partido, siempre y cuando el Comité Ejecutivo Nacional le haga saber por escrito los cargos que haya en su contra, obteniendo el derecho a nombrar un defensor entre los miembros activos del partido, oír su defensa , citar a las partes interesadas y considerar los alegatos y presentación de pruebas e informes necesarios, a fin de que las comisiones de orden de los consejos estatales y la comisión de orden del consejo nacional emita su resolución en un plazo de cuarenta días hábiles a partir de que se realice la solicitud de sanción o el recurso correspondiente, siendo éstas resoluciones definitivas.

En el artículo 69 de los estatutos hace referencia a los “funcionarios públicos postulados por el partido”, sin enunciar que se deberá entender por “funcionario



público” o enunciar quienes son considerados por el PAN como funcionarios, ya que sí tomamos la definición que se prevé en la constitución política, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos ó el Código Penal respecto a servidores públicos, entonces los legisladores representantes del PAN se les constriñe a desempeñar las funciones que les confieren las leyes, respetando los principios de doctrina, el código de ética y los programas de partido.

Por su parte el código de ética del Partido Acción Nacional en su exposición de motivos expresa que la ética rige la acción política y al político tanto en su aspecto público como en lo personal, postulando los valores esencia del partido (sin enunciar cuáles son éstos), a fin de lograr el bien común.

Adicionalmente se dice establece las aspiraciones y conductas que deberán ser observadas por todo servidor público propuesto por el PAN o designado en cualquier dependencia pública, asumidas como un compromiso moral que lo obliga en lo más íntimo de su ser, con él mismo, con México, con su tiempo, con todos los ciudadanos y con el partido.

El código es un instrumento didáctico para que el servidor público tenga un modelo a seguir en el cumplimiento de su función, y para que los ciudadanos puedan vigilar su cumplimiento y pedir cuentas a quien no lo cumpla (ante esta manifestación me surge la interrogante, de cómo puedo yo como ciudadano exigir la rendición de cuentas del actuar de un miembro de este partido).

Resaltamos por su importancia las siguientes disposiciones contenidas en este código:

- El código se define como un compromiso personal para todos los servidores públicos de elección postulados por el PAN y sus militantes activos.
- El partido lo define como un elemento de evaluación del comportamiento del funcionario; sin embargo, yo no lo considero como tal ya que un instrumento de evaluación implicar estimar los conocimientos, aptitudes y rendimiento de una persona, y el código como tal no considero que lo sea, por el contrario solo es un instrumento que te indica la forma de actuar en las funciones encomendadas, atendiendo en este caso la plataforma y estatutos del partido.
- Ofrecer en la atención al ciudadano, igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna.

- Actuar con justicia en el desempeño de su cargo.

Como servidor público se dice ha recibido un mandato para servir. En este rubro, aparentemente en la práctica se esta llevando a cabo, ya que en la actual administración pública, como meta presidencial se instauró el programa de servicio profesional de carrera y modelo de calidad INTRAGOB, los cuales están orientados a satisfacer plenamente las expectativas y necesidades de los ciudadanos y clientes de los productos y/o servicios que proporcionan la administración pública federal, la consolidación de una cultura de calidad, la mejora de la productividad, la competitividad y la innovación tecnológica, así como la actuación responsable del personal de todas nuestras instituciones ante la sociedad.

El objetivo sustancial del proceso de calidad es la transformación radical de la administración pública para evidenciar en el modelo INTRAGOB un nivel de madurez de 550 puntos, que se refleje en la calidad de los procesos, bienes y/o servicios que se proporcionan, y en una dignificación de la imagen de los servidores públicos, así como de las dependencias y entidades, que sea evaluado desde el punto de vista de la ciudadanía, coadyuvando en el incremento de la productividad y la competitividad de las mismas dependencias.

Haciendo énfasis en los siguientes elementos: mejora en el corto plazo de la calidad de bienes y/o servicios del sector público que tienen un alto impacto en la ciudadanía, establecimiento de una cultura de calidad en el servicio público, transparencia en la administración de las dependencias y entidades, rendición sistemática de cuentas y de los resultados obtenidos, visión de mejora continua, innovación y competitividad en la gestión del gobierno federal.

Lo anterior sin duda resulta un proyecto muy ambicioso para mejorar el servicio que se presta en la administración pública tanto en clientes internos y externos, la única deficiencia que yo observo es el tiempo previsto para cumplir con esta meta, ya que se ha establecido el 2006 (como fin de sexenio), por lo que al no llegar a cumplirse me pregunto si la siguiente administración va a dar continuidad a este proyecto, por que de lo contrario se estarían desperdiciando recursos y esfuerzo, quedando trunca esta meta presidencial.

- Se busca la actuación procurando el bien común, sin buscar intereses particulares ni beneficios personales para familiares o amistades.
- Conducirse con imparcialidad en el desempeño de la responsabilidad pública.

- No aceptar, ofrecer ni otorgar directa o indirectamente dinero, dádivas, favores o ventajas a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de las funciones públicas.
- Aplicar correctamente, transparente y responsablemente los recursos públicos, evitando cualquier discrecionalidad o desvío en la disposición de los mismos. Los recursos públicos en ningún caso se utilizarán para campañas electorales.
- Ejercer la autoridad con responsabilidad resguardando la dignidad, la honra y el nombre del servidor público y del partido.
- Contribuir a la unidad y al buen desempeño del partido y de los gobiernos emanados del PAN, respetando los canales institucionales para resolver diferencias y mantener una constante disposición al diálogo con las dirigencias.<sup>13</sup>

### **2.2.3 Partido de la Revolución Democrática (PRD)**

Entre 1987 y 1988 una vez postulado el candidato del PRI a la presidencia de la república, un grupo de priístas<sup>14</sup> forma primero la corriente democrática y se separa después de su partido, manifestando su inconformidad con la candidatura referida, destacan de ese grupo Cuahtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo. La mayoría de sus integrantes son postulados a cargos de elección popular, encabezados por Cárdenas como candidato a la presidencia, por una coalición de pequeños partidos formada en torno al Frente Democrático Nacional (el PPS, el PMS, el PARM, el PMT, el PFCRN, etcétera).

Esta coalición basada en fuerzas de izquierda obtiene resultados inesperados en ciertas zonas del país, incluida la capital, en la cual el PRI pierde la elección para presidente, un buen número de distritos electorales federales y locales y oficialmente las dos senadurías en disputa.

---

<sup>13</sup> Cfr. página web [www.pan.org.mx](http://www.pan.org.mx) (liga de estatutos y código de ética), consulta realizada el 23 de febrero del 2006 a las 16:21 p.m.

<sup>14</sup> En el texto de la Declaración de Principios del PRD, concretamente en el apartado I intitulado “Nuestra historia, nuestra identidad”, se enuncia “que el PRD surgió de una inmensa confluencia de ciudadanas y ciudadanos provenientes de distintos movimientos, agrupaciones, organizaciones y partidos políticos, que compartían el anhelo de hacer de México un país mejor. En 1987 la convicción de que era posible hacer de México un país más justo, libre, igualitario y democrático los llevó a conformar un gran movimiento que contendió en las elecciones presidenciales de 1988. En ese mismo año se lanzó el proyecto para la creación del Partido de la Revolución Democrática, el cual finalmente se constituyó el 05 de mayo de 1989. En el 2001, al inicio de un nuevo siglo y milenio, sus militantes ratificaron el llamamiento fundador de ese partido asumiéndose como miembros de una organización política de izquierda plural, amplia, moderna y democrática”.

Ante esta pérdida de escaños por el PRI, surge el nuevo partido a cuya integración no concurren todas las organizaciones políticas hasta entonces aliadas; sin embargo las organizaciones que entonces participaban y el propio ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas cuestionaron la legalidad de las elecciones presidenciales y consecuentemente al propio presidente Carlos Salinas de Gortari, quien procuró bloquear todas las acciones tendientes a la fundación del PRD.

El Partido de la Revolución Democrática es registrado como tal mediante la cesión de los derechos de registro (cambio de nombre) de una de las organizaciones políticas aliadas denominada Partido Mexicano Socialista (PMS).

Durante el resto de ese sexenio el PRD busca participación política obteniendo diversos escaños tanto a nivel federal, local y municipal, convirtiéndose en la tercera fuerza política nacional y en la opositora a las decisiones del gobierno priísta-salinista que en el ámbito internacional se pliega a las políticas económicas y financieras de los bancos y organismos acreedores de México, mientras que en el interno refuerza su alianza con el PAN, con la iglesia y el capital privado.

Para la elección del 6 de julio de 1997, el PRD logró sus mejores resultados, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión paso de 7 diputados que tenía en 1994 a 124, convirtiéndose en la segunda fuerza política a nivel nacional, por encima del PAN escasamente, aunque muy lejos del PRI.

En el Distrito Federal recordamos el triunfo del partido casi en su totalidad ya que solamente perdió un par de distritos electorales uninominales federales y locales, haciendo de su candidato Cuauhtémoc Cárdenas, el primer gobernador electo en la historia de la capital de la República. Ésta masiva votación a favor de Cárdenas se vio reflejada en la expresión de voluntad ciudadana que en una sola línea voto también por los candidatos perredistas locales y federales, por lo que consecuentemente en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el PRD ocupaba 38 sitios representando el 58% del total de los legisladores.<sup>15</sup>

Aún cuando actualmente sabemos que el PRD se encuentra en una situación interna sumamente conflictiva, caracterizada por grupos políticos radicales que enfrentados entre sí y dispuestos a sacrificar al partido en la próxima elección presidencial, de acuerdo a las encuestas que hasta hoy día se han llevado a cabo lleva cierta ventaja sobre los otros dos candidatos al menos en el Distrito Federal, sabemos se encuentra en coalición con otros partidos políticos denominándose Alianza por el Bien de Todos.

Por lo que hace a sus estatutos referimos lo siguiente:

El objeto de esta organización es ser un partido político nacional conformado por individuos que asociados libremente existe y actúa en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un partido de izquierda democrático,

---

<sup>15</sup> Cfr. COVIÁN, Andrade Miguel, “El Sistema Político Mexicano”, Op. Cit. pp. 167-170.

cuyos propósitos son los definidos en su declaración de principios, programa y línea política.

El lema de la organización es “democracia ya, patria para todos”, el cual se justifica pues como ya hemos mencionado se origina de un grupo de priistas que forman primero la corriente democrática, separándose después para formar una coalición de pequeños partidos en torno al Frente Democrático Nacional (el PPS, el PMS, el PARM, el PMT, el PFCRN), buscando un sistema político basado en la democracia.

Las reglas democráticas de la organización interna del partido se basan en los siguientes principios:

- Derechos y obligaciones iguales para todos sus miembros.
- Las decisiones se adoptan por mayoría de votos.
- Respeto a la disidencia y reconocimiento de los derechos de las minorías.
- Representación proporcional en la integración de los congresos.
- Garantizar la presencia de los migrantes en la organización de dirección y las candidaturas a cargos de elección popular.
- En el partido nadie puede ser excluido o discriminado por motivo de sexo, pertenencia étnica, orientación o identidad sexual, creencias religiosas y personales, estado civil, condición económica, social o cultural, lugar de residencia u origen, o por cualquier otro de carácter semejante.

Los requisitos que se exigen para ser miembro del partido son:

- Ser mexicano o mexicana; se omite la palabra “ciudadano”, toda vez que pueden ingresar personas con al menos 15 años de edad, éste requisito nos parece exagerado, porque a esta edad no se es lo suficiente maduro para interesarse u opinar en la política, se considera que fue implementado solo con el objeto de ganar adeptos o simpatizantes del partido;
- Solicitar personalmente y por escrito su inscripción;
- Aceptar la plena vigencia de la declaración de principios, el programa y los estatutos, comprometiéndose a acatar como válidas las resoluciones del partido;
- No haber sido condenado por delitos contra el patrimonio público, mal uso de facultades o atribuciones o ilícitos semejantes, actos ilegales de represión y corrupción o delincuencia organizada;

- Tomar un curso de formación política que incluya la historia y los documentos básicos del partido;
- Y en el supuesto de aquéllos que ocupen o hayan ocupado cargos de elección popular, ex dirigentes o ex candidatos de otros partidos políticos, legisladores, ex legisladores, gobernadores, ex gobernadores, funcionarios etcétera, será indispensable la resolución favorable del comité ejecutivo municipal y la ratificación del comité ejecutivo estatal o en su caso del nacional, además deberá presentar carta de renuncia al partido político en el que el aspirante haya militado anteriormente.

De las obligaciones que se les imponen a los miembros del partido, resaltan por el objeto de estudio de este trabajo:

- Conocer y respetar la declaración de principios, el programa, la línea política, los estatutos y acuerdos del partido.
- Desempeñar con diligencia, legalidad y honradez los cargos que el partido le encomiende, así como, las funciones de carácter público y las que realice en las organizaciones sociales y civiles de las que forme parte;
- Abstenerse de apoyar a personas, poderes públicos o agrupamientos contrarios a los objetivos y línea política del partido.
- No recibir beneficio para sí o para terceros a partir del desempeño de cualquier cargo o comisión en el servicio público y no admitir compensación, sobresueldo o cualquier otro ingreso que no este comprendido en el presupuesto correspondiente o en la ley.

A diferencia de los estatutos de los partidos del PRI y PAN, en los del PRD hay un capítulo que se denomina “De la relación del partido con sus gobiernos y sus legisladores”, donde se enuncian algunos principios sobre las cuales van a ejercer su trabajo los legisladores electos, como son entre otros:

- La obligación de actuar bajo las líneas generales legislativas y de gobierno con base en los documentos básicos del partido;
- Trato a las personas con atención y respeto;
- Conducción con honradez y transparencia en la toma de decisiones;
- Abstención de organizar grupos políticos contrarios a los objetivos del partido;
- Participación en igualdad de circunstancias en su grupo parlamentario.

Además de que existe la facultad conferida al consejo nacional y consejos estatales, de manera conjunta con sus gobernantes y legisladores, de evaluar políticamente el funcionamiento de los resultados del desempeño de sus representantes en puestos de elección popular, culminando en recomendaciones o pronunciamientos, con el objeto de mejorar el funcionamiento de los gobiernos perredistas, definir la participación del partido en temas legislativos y de gobierno, así como, cumplir con los objetivos del mismo.

Las infracciones a los estatutos y a sus reglamentos pueden ser sancionados con:

- Amonestación pública;
- Destitución del cargo en los órganos de representación y dirección del partido;
- Inhabilitación para participar en los órganos de dirección y representación de la organización;
- Imposición de resarcir el daño patrimonial que la comisión de la infracción de que se trate hubiere ocasionado;
- Con inhabilitación para ser registrado como candidato a puestos de elección popular;
- Con suspensión de derechos;
- Con suspensión o cancelación de la membresía o;
- Con suspensión del derecho a votar y ser votado.

Es importante mencionar que el Partido de la Revolución Democrática no tiene un código de ética; sin embargo, existe una declaración de principios integrada por nueve apartados cuyos rubros son:

- Nuestra historia, nuestra identidad
- El partido, instrumento de la sociedad
- Una sociedad productiva, justa e igualitaria
- Equidad de género
- El trabajo, valor esencial
- Conquistar la democracia
- Por un desarrollo sustentable
- Independencia y soberanía
- Cooperación y paz mundiales

Como objeto del partido se ratifica la postura de que esta organización política es independiente y laica, que conduce sus actividades por medios pacíficos y democráticos, situación que en mi opinión no considero que así sea, ya que

recuerdo por ejemplo la participación directa y flagrante que tuvo el partido en el conflicto de la UNAM (1999), de cuya radicalización se responsabilizó al menos parcialmente a la propia dirigencia del PRD en el Distrito Federal.

Cómo propósito del partido enuncian la contribución a la creación de la dimensión ética de la política, sustentada en el humanismo, en los valores del pensamiento crítico, el compromiso democrático y la vocación social. El PRD no busca el poder por el poder mismo, sino que lo concibe como medio para transformar democráticamente la sociedad y el estado.

La política que postula el PRD se basa en la ética, los principios democráticos, la crítica y autocrítica constructivas, la acción honesta y responsable, exigiendo de sus miembros, especialmente de la dirigencia, sus representantes populares, funcionarios públicos, el apego a la ética política consistente en valores como la honestidad, transparencia sencillez en el trato con los demás, espíritu de servicio, tolerancia frente a otros puntos de vista, voluntad de dialogo, respeto a la dignidad de las personas, sin importar género, edad, raza, preferencia y orientación sexual o condición social.

El texto en comento solo hace mención a los valores que se enuncian en el apartado que precede, por lo que se considera deficiente la forma que se rige el actuar de los legisladores integrantes del partido, ya que en general se pronuncian como un partido de izquierda que aglutina en forma pluriétnica a diversos sectores sociales por la lucha de la democracia y justicia social.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Cfr. página web [www.prd.org.mx](http://www.prd.org.mx) (liga de estatutos y declaración de principios), consulta realizada el 28 de febrero del 2006, a las 12:35 p.m.



## **CAPÍTULO III “La deontología jurídica en el ejercicio de la función del legislador”**

### **3.1 Concepto de deontología jurídica**

Antes de definir a la deontología jurídica, es menester hacer referencia a la palabra deontología, término que para la Real Academia se define como la ciencia o tratado del deber ó deberes, el término deriva del griego *deon* que significa deber, obligación y *logia*, que expresa conocimiento, estudio. Esta palabra fue empleada por primera vez por el filósofo inglés Jeremías Bentham (1748-1832), quien en su libro “*Deontology of science of morality*” desarrollo una doctrina que trata de los distintos deberes aplicada a determinadas situaciones sociales.

Para Bentham, la deontología se aplica fundamentalmente al ámbito de la moral, es decir, a aquellas conductas del hombre que no forman parte de las hipótesis normativas del derecho vigente. Trata, pues, del espacio de la libertad del hombre sólo sujeto a la responsabilidad que le impone su conciencia. Asimismo, Bentham considera que la base de la deontología se debe sustentar en el principio de la utilidad, lo cual significa que los actos buenos o malos de los hombres sólo se explican en función de la felicidad o bienestar que puedan proporcionar, por lo que la deontología se refiere a los deberes que cada profesional tiene consigo mismo y con los demás, por tanto se diferencia del término “ontología” en cuanto que éste significa estudio del ser y “deontología” estudio del deber ser, por lo que se puede hablar de una deontología médica, periodística, psicológica, etcétera y en el caso que nos ocupa de una deontología jurídica que aplicada a nuestros legisladores, deberá entenderse como la ciencia que estudia el conjunto de deberes morales y éticos bajo los cuales debe ejercerse su profesión <sup>1</sup>.

Lo que necesariamente va a implicar un código de ética o conducta bajo el cual los legisladores tendrían la obligación de actuar en el desempeño de sus actividades; sin embargo, hoy día en el marco normativo que les es aplicable no existe este código (para el Congreso General), rigiendo su actuar bajo los lineamientos que marcan los estatutos del partido al que pertenezcan, situación que en mi concepto puede influir para que éstos actúen bajo interés de partido ó intereses individuales y no como representantes de la participación del pueblo en la vida democrática o como el medio de acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

### **3.2 Diferencia entre ética y moral**

---

<sup>1</sup> Cfr. PÉREZ, Fernández del Castillo, Bernardo, “Deontología Jurídica, Op. Cit., pp. 5-6.

La palabra ética deriva del latín *ethicus* y éste del griego  $\Theta\iota\kappa\ \zeta$ , que significa recto ó conforme a la moral, se ha definido como una parte de la filosofía que trata de la moral y de las obligaciones del hombre<sup>2</sup>. Como parte del conocimiento filosófico se encamina a la realización de la práctica, esto es la ética se estudia para aplicarse en la vida cotidiana.

Atento a lo anterior, “la analogía de la ética con la moral deriva de que ésta última es una generalización del latín <<*mores*>>, que significa costumbre, al igual que la expresión etimológica del vocablo ética que al provenir del griego <<*éthos*>>, significa costumbre.

Desde una perspectiva filosófica la ética y la moral se definen como un sistema de normas morales en que se funda el comportamiento humano o la actitud y forma de vida propia de un sujeto, determinada por su escala de valores y la ciencia que trata del bien y de las acciones humanas en orden a su bondad o malicia, respectivamente.

Las leyes morales son principios básicos que deben regir la conducta del ser humano y a pesar de las diversas variaciones que éstos principios tuvieron a través de los tiempos y los diversos lugares donde se suscitaron, algunos han adquirido carácter casi universal, así como la honradez, la justicia o el sentido del deber”.<sup>3</sup>

Jorge Náder Kurí expresa en un artículo periodístico publicado en el diario El Universal on line “que no basta que las universidades enseñen derecho a sus estudiantes para lograr abogados de excelencia. Sí se toma en cuenta que un abogado técnicamente preparado lo es más por su propio compromiso personal que por consecuencia de la transmisión del conocimiento por parte de sus profesores, se concluirá fácilmente que las instituciones de enseñanza superior deben ofrecer más que la capacitación técnica.

La formación integral del abogado esta dirigida a desarrollar en el estudiante todas las capacidades personales y profesionales compatibles con la ética en el ejercicio del derecho. La sociedad demanda que los licenciados en derecho sean honestos y éticos. Abogacía y ética son conceptos indisolubles, pues cuando una persona o empresa contrata los servicios de un abogado, muchas veces confiándole su libertad o su patrimonio, no sólo busca quien sepa cómo resolver su problema, sino que no lo abandone, traicione o robe. Así el prestigio de nuestra profesión depende de la ética de los abogados y no de otros factores.”<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Diccionario de la Real Academia Española, consulta realizada en la página web [www.rae.es](http://www.rae.es), el 28 de diciembre del 2005.

<sup>3</sup> DEMESTRI Felip, Fabricio Javier, “La Ética del Abogado”, Deontología Jurídica 2000, página web consultada [www.rjuca.com](http://www.rjuca.com), el 12 de enero del 2006, a las 12:05 p.m.

<sup>4</sup> NÁDER, Kuri Jorge, “No Basta Enseñar Derecho”, artículo periodístico publicado en El Universal on line, el 27 de octubre del 2005.

Pero en el ejercicio de nuestra profesión cómo saber que es ético y que no lo es, en términos generales comparto la ideología del filósofo Platón que expresa en su obra *La República*, al considerar que lo ético es aquello que se identifica con la virtud, refiriendo que existen cuatro virtudes cardinales:

- a) La sabiduría.- que se considera una cualidad innata pero que también puede ser adquirida, por lo que combina conocimientos con habilidades personales y se enriquece a partir de las lecturas, la observación y las experiencias de la vida.
- b) El coraje.- que hace que la persona busque la realización de sus proyectos vitales (identificados a través de la sabiduría) de manera constante y con disciplina.
- c) La templanza.- que conjuga prudencia, paciencia y resistencia para materializar los proyectos de vida.
- d) La justicia.- que comprende a dar a cada quien y a cada hecho el lugar que le corresponde en apego a la razón y a la emoción que dignifica al ser humano.

Sin embargo, si no compartimos la ideología de Platón también podemos seguir el pensamiento de Emmanuelle Kant, él expresa su principio básico: “Obra siempre de acuerdo con aquella máxima que al mismo tiempo puedes desear que se convierta en ley universal”, que significa que una persona actuaría éticamente si está de acuerdo en que su regla de conducta debe ser aplicada por todo aquel que se llegara a encontrar en una circunstancia similar.<sup>5</sup>

Al seguir leyendo artículos relacionados con el tema de ética, me di cuenta que existen diversas doctrinas que discuten sobre temas éticos, siendo el principal la esencia de la ética, en la cual existen dos posturas, la ética formal, que es expuesta por Kant y la ética material de Müller.

La ética formal refiere principios morales como postulados ejemplo la libertad, dios, la inmortalidad del alma, etcétera.

Mientras que en la ética material de Müller distingue en ética de los bienes que se basa en un hedonismo, utilitarismo o la búsqueda de la felicidad, a través de la cual la maldad o bondad de los actos derivan de la materialización de las acciones

---

<sup>5</sup> Cfr. página web [www.mexicanadecomunicacion.com.mx](http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx), consulta realizada el 28 de diciembre del 2005.

previstas de antemano, cuyo fundamento puede estar en el placer o en un interés individual o social.

Por lo que hace a la palabra moral, ésta deriva del latín <<*morális*>>, que es relativo a las acciones o caracteres de las personas desde el punto de vista de la bondad o malicia, podemos definirla entonces como la ciencia que trata del bien en general y de las acciones humanas en orden a su bondad o malicia.

La historia de la moral siguiendo el estudio que hace sobre el tema el maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo, data desde los pueblos griego y romano, quienes desde un principio buscaron reunirse en ciudades cuya defensa, tradiciones, dioses, cultura y riquezas sobrevivían bajo la permanente amenaza de invasiones de tribus y etnias que se mantenían del pillaje y el asalto. Así se exigía a los ciudadanos unidad ante el peligro exterior, austeridad y severidad en las costumbres, disciplina, valor y fortaleza para combatir al enemigo. Los griegos sabían, además que algunos de sus vecinos los admiraban, y se sentían orgullosos al ver que muchas veces adoptaban su organización y forma de pensar, imitaban su arte, sus conocimientos, lenguaje y hasta su manera de actuar. Sus costumbres por tanto, resultaban las mejores y quien no las seguía era considerado bárbaro, inculto, incivilizado. Algo semejante sucedió con los romanos, pueblo que había conquistado en medio de enemigos mortales, con sobriedad y rigor, disciplina y templanza, un espacio para su ciudad, de la cual emanaron leyes y ejércitos que más tarde se impondrían su verdad y su fuerza en vastas regiones del mundo conocido. Según los romanos, sus conquistas eran consecuencia de su arrojada forma de actuar, derivada de costumbres que enaltecían la fortaleza y el valor.

Comportarse guardando este tipo de tradiciones significaba algo bueno, mientras que quebrantar sus leyes era sinónimo de retroceso, de volver a la barbarie, a la oscuridad.

A lo anterior habría que agregar que, como sucedió entre la mayoría de los pueblos primitivos, tanto en Grecia como en Roma aún no se descubría lo que era la individualidad.

El reforzamiento de esta manera de pensar ocasionó que tarde o temprano los romanos desarrollaran una filosofía política, mediante la cual se pretendía hacer creer a los gobernados que el poder provenía de dios y que, por otro lado, se entendía que el bien del pueblo era prioritario al individual. Aún ahora se habla de que el poder legítimamente instituido representa a dios y que por ello a quien lo ostenta se le debe obediencia, honor y respeto.

Así la costumbre sancionada por la generalidad e implantada por el rey de origen divino, era imitada y luego repetida como algo bueno, convirtiéndose después en una regla de conducta y mandato inapelable al individuo.

En ese tenor se ha considerado a la ética o a la moral como parte inseparable de la filosofía, cuyo objeto de estudio es general y no particular. No se trata de analizar si un acto u otro son buenos bajo una circunstancia en especial, sino la naturaleza del acto humano mismo, su valoración como tal, su intención y su dirección hacia una finalidad que busque el bien, entendido éste como el objeto a que tiende la voluntad humana. En palabras simples, la ética y la moral estudian el bien.<sup>6</sup>

Podemos concluir entonces en la tesis de Gustavo Radbruch al considerar que “la moral se preocupa por la vida interior de las personas y por sus actos exteriores sólo en tanto que descubren la bondad o maldad de un proceder a diferencia del derecho que atiende esencialmente a los actos externos y después a los de carácter íntimo, pero únicamente en cuanto poseen trascendencia para la colectividad. Al jurista preocúpale ante todo la dimensión objetiva de la conducta; el moralista estudia en primer término su dimensión subjetiva. Aquél pondera el valor social de las acciones, éste analiza la pureza de los pensamientos y la rectitud del querer o expresado en otros términos: el derecho refiere la realización de valores colectivos, mientras que la moral persigue la de valores personales”.<sup>7</sup>

### 3.3 Normas morales

La clasificación de las normas nos refiere que éstas pueden ser:

- a) Jurídicas (coercibles, heterónomas y externas).
- b) Religiosas (no coercibles, heterónomas e internas).
- c) Morales (no coercibles, autónomas e internas).
- d) Convencionales (no coercibles, heterónomas y externas).

En este apartado nos avocaremos a enunciar a las normas morales, las cuales por sus características esenciales comparadas con otras, se puede decir que son autónomas, ya que somos todos nosotros quienes las aceptamos, a diferencia del derecho, de los convencionalismos sociales o de la religión, en donde dichas normas nos son impuestas por un poder legislativo (leyes jurídicas), por un grupo social (convencionalismos) o por una institución, iglesia o secta (religiosas) en la que una persona cree o asiste. La autonomía va relacionada, entonces, con la

---

<sup>6</sup> Cfr. PÉREZ, Fernández del Castillo Bernardo, “Deontología Jurídica”, Op. Cit. pp. 8-12.

<sup>7</sup> Cfr. GARCÍA, Máñez Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, 48 ed. Editorial Porrúa, México, 1996, p.21

conciencia moral, que pudo haber sido formada por la tradición, la convicción o el reconocimiento de nuestra propia naturaleza.<sup>8</sup>

Comparto la postura del maestro Eduardo García Máynez cuando refiere que la “autonomía” quiere decir auto legislación, reconocimiento espontáneo de un imperativo creado por la propia conciencia a diferencia de la “heteronomía” que es sujeción a un querer ajeno, renuncia a la facultad de autodeterminación normativa.

Por lo que los preceptos morales se dice son autónomos toda vez que su fuente deriva de la voluntad de quienes deben acatarlos, mientras que las normas jurídicas son heterónomas ya que su origen no está en el albedrío de los particulares, sino en la voluntad de un sujeto diferente.<sup>9</sup>

Las normas morales también son internas, esto es cuando la intencionalidad adquiere más importancia que los resultados, al contrario de las normas jurídicas y los convencionalismos sociales que son externos.

A este respecto Emanuele Kant las denomina como la pureza de la voluntad, ya que dice cuando una persona ejecuta un acto de acuerdo con el deber, más no por respeto a éste, su comportamiento no merece el calificativo de virtuoso. Lo contrario ocurre si el sujeto no tiene más mira que el cumplimiento de la norma y no se preocupa por las consecuencias de su actitud, lo que se entiende como una modalidad o atributo de la voluntad.<sup>10</sup>

Finalmente, las normas morales no son coactivas, o sea que no se ejercerá ninguna sanción más que el propio reproche si no llegan a cumplirse. Si lo fueran, de manera automática se convertirían en jurídicas, es decir, la diferencia esencial entre las normas morales y jurídicas, estriba en que las primeras son unilaterales, lo que implica que frente al sujeto a quien obligan no hay otra persona autorizada para exigirle el cumplimiento de sus deberes, por lo que éste se efectúa de manera espontánea, mientras que las normas jurídicas sabemos son bilaterales porque imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones.

Así, por ejemplo, desde una perspectiva puramente moral solemos llamar la atención a alguien a propósito de una conducta reprobable, pero sin que tal persona reciba un castigo. Por el contrario, con la norma jurídica es factible que se aplique una pena que incluso lleve al ofensor a la prisión. Asimismo un hombre que cumple con las normas jurídicas es un buen ciudadano; sin embargo interiormente podrías ser un inmoral o un perverso.

En esta tesitura las normas morales establecen deberes del hombre para consigo mismo, en tanto que las jurídicas señalan obligaciones que tienen frente a los

---

<sup>8</sup> Ibídem p. 16.

<sup>9</sup> Cfr. Ibídem p.23

<sup>10</sup> Ibídem p. 19

demás. “El cumplimiento de las normas ideales de la moralidad es independiente de toda organización exterior. La persona que quiere vivir moralmente tiene solo que escuchar la voz de su conciencia. En cuestiones de esta índole no hay una legislación externa, ni existe juez ajeno. Toda ética tiene que ser por consiguiente, individual. No hay ética social, en contraposición a la del individuo. Los preceptos morales que rigen la vida pública son los mismos que norman la privada. La moralidad no arranca del hecho de la existencia colectiva, si no que encuentra frente a la sociedad como ante muchos otros hechos. Lo social es para el moralista una circunstancia con la que debe contar, a fin de valorar éticamente la conducta del sujeto en la vida común. Más la sociedad no es nunca, para la consideración moral un fin en sí, sino un simple medio. En el centro de la moralidad háyase siempre el individuo”.<sup>11</sup>

### **3.4 La deontología en la función legislativa**

Retomando el concepto que propone sobre deontología el jurista Bernardo Pérez Fernández del Castillo, nos refiere que se conforma de dos vertientes: el jurídico y el moral, por lo que iniciaremos con el análisis del marco jurídico que atañe al legislador.

#### **3.4.1 Marco jurídico que rige al legislador**

El marco jurídico que rige al legislador y específicamente al Congreso General se encuentra previsto en cuatro conjuntos de normas:

- En principio por jerarquía la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que en la parte que se denomina orgánica es donde se confirma y se constituye al poder público, en el apartado específico del poder legislativo, enunciando su conformación, integración, atribuciones en su actuar y sanciones que ya hemos analizado en el capítulo anterior.
- El segundo conjunto se refiere a las leyes, códigos y los decretos que son lo que también conocemos como normas secundarias, entre éstas se encuentran:
- La Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, que como su nombre lo indica es el ordenamiento que organiza la estructura y funcionamiento del Congreso General ó en su caso de la Cámara de Diputados y Senadores, así como a la Comisión Permanente.

---

<sup>11</sup> Ibídem p.18.

- El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, para algunos autores aún cuando esta norma tiene el nombre de “reglamento”, se dice que en realidad es una ley orgánica, ya que el nombre de reglamento viene de una cuestión histórica, originalmente el primer congreso mexicano se formó a través de un reglamento y es una tradición que los debates y el funcionamiento interno se manejen con un reglamento pero es un instrumento normativo que está regulado por ambas cámaras, por lo tanto es una ley secundaria.
- El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que aunque no afecte directamente el funcionamiento de la Cámara, es un instrumento importante por que señala la forma en que se debe conformar la representación nacional.
- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual norma algunas cuestiones internas de las cámaras, como es la sección instructora, el juicio político, la declaración de procedencia, en general reglamenta la responsabilidad de los diputados y senadores como servidores públicos.
- La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, encargada de reglamentar lo que marca nuestro texto constitucional en el artículo 78 sobre una entidad superior de fiscalización, cuya función en el congreso es de apoyar para revisar la cuenta pública de los gastos que hace el ejecutivo, por ejemplo de los programas gubernamentales. La cámara de diputados a través de la entidad que crea esa ley, debe de revisar cómo fue el gasto y si éste es congruente con lo que el congreso le dictó al ejecutivo.
- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público la cual también afecta a la cámara en la construcción del presupuesto.
  
- La Ley del Servicio a la Tesorería de la Federación, toda vez que como ente público el Congreso General utiliza recursos y por tanto requiere de la Tesorería de la Federación.
- El Presupuesto de Egresos de la Federación también es de observancia para el congreso toda vez que se especifica cuánto es lo que pueden gastar las cámaras y cuánto puede gastar las entidades que están relacionadas con ellas.
- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, la cual ya en una nueva visión del estado mexicano afecta también al congreso como una entidad gubernamental, que maneja



recursos públicos y por lo tanto debe de hacerlos abiertos a la opinión, para que se sepa qué se está haciendo con ellos.

- El Reglamento del Canal de Televisión del Congreso.
- El tercer conjunto son los de tipo reglamentario, derivados de las normas del congreso hay una serie de ordenamientos como son:
  - El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados que reglamenta el funcionamiento administrativo y de servicio de carrera.
  - El Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores.
  - El Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, como encargada de revisar la cuenta pública.
  - El Senado tiene su reglamento interior del Instituto de Investigaciones Legislativas.
  - Están algunos decretos que crean medallas como en la Cámara de Diputados por ejemplo la medalla al mérito cívico “Eduardo Neri, Legisladores de 1913”, la medalla “Belisario Domínguez” en el Senado y sus respectivos reglamentos.
  - En el último conjunto podemos señalar a los acuerdos parlamentarios de las cámaras y de la comisión permanente que afectan el funcionamiento interno del congreso.<sup>12</sup>

Ahora bien, por considerar de mayor importancia para nuestro tema de estudio me permitiré hacer énfasis en algunos ordenamientos aplicables al Congreso General.

#### **3.4.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Atendiendo la clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de su jerarquía, en principio tenemos que referirnos a nuestra constitución política, así tenemos que para el caso que nos ocupa prevé en el título cuarto intitulado “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del estado”, que comprende los artículos 108 al 114, de los cuales es menester destacar el artículo 109 fracción III así como, el precepto 113 por hacer mención en su contenido de los valores que debe tener el servidor<sup>13</sup> en el desempeño de su función, empleo,

---

<sup>12</sup> Cfr. DEL ROSAL y Hermosillo, Alfonso, Op. Cit., pp. 71-74.

<sup>13</sup> De acuerdo a lo previsto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se entiende como “servidor público” a los representantes de elección popular (sujetos del presente análisis), a los

cargo o comisión públicos, como es la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Que para mayor comprensión nos permitimos transcribir:

*Artículo 109.- “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter incurran en responsabilidad de conformidad con las siguientes prevenciones:*

*III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten **la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.***

*Artículo 113.- “Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos determinarán sus **obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos, comisiones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como, los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.***

*Dichas sanciones, además de las que señalen, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como, en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.*

Ahora bien, que debemos entender por legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad y eficiencia en el desempeño del cargo de un legislador.

**Legalidad.-** Los procesos de elección como actos de expresión de voluntad ciudadana constituyen la base de la legitimidad del poder, por lo que un gobierno es legítimo en virtud del reconocimiento popular del que deriva su poder. Por otra parte se habla de legalidad en la medida en que las formas jurídicas para su elección fueron observadas, lo que significa que todo proceso de elección de nuestros representantes populares será legal cuando se observen los preceptos

---

miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como, a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

jurídicos establecidos para ello. Lo legítimo debe ser también legal, pero lo legal tiene que ser forzosamente legítimo.<sup>14</sup>

Hablaremos entonces del “principio de legalidad” cuando nos referimos al principio jurídico en virtud del cual los ciudadanos y todos los poderes públicos están sometidos a las leyes y al derecho.

El poder legal implica necesariamente un poder limitado por la misma ley, ya que son las normas jurídicas las que determinan las formas, condiciones, procedimientos e inclusive contenidos de los actos del estado, así como él o los órganos que en cada caso habrán de realizarlos. Es decir, la ley no sólo es fundamento del ejercicio del poder, sino marco limitante del mismo, en tanto organiza en diversas esferas competenciales su ejecución, fuera de las cuáles no es válido que las instancias del poder público efectúen actos de autoridad.

**Imparcialidad.-** La imparcialidad tiene que ver con la exclusión y la discriminación. Se define como la “falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, de que resulta poder juzgar o proceder con rectitud”. Lo contrario a la imparcialidad es la parcialidad, es decir, actuar a favor de alguien y no equitativamente.

Como representante de elección popular, el legislador esta obligado a tener independencia del partido político que lo postuló, así como, de los gremios al que pertenecen para votar libremente y proponer reformas más convenientes.

Desde siempre, los legisladores y otros servidores públicos han sufrido presiones del estado o de los grandes consorcios, los que con su fuerza política o económica tratan de doblegar la imparcialidad para lograr las ventajas y los beneficios que no les corresponde.

Los integrantes del poder legislativo, sean diputados o senadores, deben ser libres e independientes, de manera que su actuación en las comisiones y votación en el pleno no se incline a favor del rico, poderoso, amigo político o pariente.

En el caso de los legisladores hay una laguna legislativa al respecto, de suerte que algunos legisladores son patronos, representantes, administradores, lo que implica que puede haber parcialidad en su actuación aprovechando el tráfico de influencias.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Cfr. COVIÁN, Andrade Miguel, “El Sistema Político Mexicano”, Op. Cit., p. 55.

<sup>15</sup> Cfr. PÉREZ, Fernández del Castillo Bernardo, “Ética del Legislador”, Op. Cit. pp. 66-67.

A este respecto me gustaría agregar una opinión independientemente de que nuestros legisladores estén afiliados o no a un partido político y aun cuando tal vez mi postura sea considerada como idealista, en virtud que actualmente los partidos políticos han olvidado que son producto de la lucha de clases (como lo establecía Marx), y que como claramente esta previsto en el artículo 41 de la constitución son entidades de interés público, cuyas finalidades son la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, la contribución a la integración de los órganos representativos y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, ya que hoy vemos que sus miembros actúan por y para intereses individuales y no conforme a la plataforma y estatutos de su partido, lo que evidentemente se traduce en la disgregación hacia el interior del mismo partido.

Por lo que considero que los subsistemas electorales y de partidos deben diseñarse y estructurarse casuísticamente, teniendo en cuenta el régimen político, procurando la estabilidad gubernativa y lo más importante, lo fundamental, teniendo como prioridad la correspondencia más fiel que sea posible entre la voluntad ciudadana y la composición de los órganos de elección popular. Expresado en breve, estos subsistemas deben lograr que el origen del poder sea legítimo y legal, pero en ese orden y no a la inversa.

**Honradez.-** La palabra honradez de acuerdo a la definición de la Real Academia Española significa rectitud de ánimo, integridad en el obrar, situación que debe ser observada celosamente por nuestros legisladores en el ejercicio de su encargo y máxime como representantes populares cuya capacidad de decisión afectará intereses generales con la expedición de diversos ordenamientos jurídicos.

**Lealtad.-** La lealtad implica legalidad, verdad o realidad, es decir cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y las del honor y hombría del bien.<sup>16</sup>

La honradez, lealtad e imparcialidad hacen referencia a valores morales, mientras que la eficiencia en el desempeño de la función implica el resultado rápido, económico y positivo de los actos concretos de nuestros legisladores.

También nuestra constitución política hace mención en los artículos 55 y 62 de las prohibiciones e incompatibilidades que tienen los legisladores para desempeñar otro cargo o comisión, al señalar lo siguiente:

*Artículo 62.- “Los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados, por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la cámara respectiva, pero entonces cesarán sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en*

---

<sup>16</sup> Consulta realizada en la página web [www.rae.es](http://www.rae.es) (Real Academia Española), el 19 de enero del 2006 a la 1:39 p.m.

*ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador”.*

Así también el artículo 61 del mismo ordenamiento legal prevé la inviolabilidad de los legisladores ó la prerrogativa personal que los exime de responsabilidad por las manifestaciones que hagan y los votos que emitan en el respectivo cuerpo colegislador.

*Artículo 61.- “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.*

*El presidente de cada cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”.*

Por la ausencia a las sesiones de trabajo también pueden ser sancionados de acuerdo a lo establecido en los numerales 63 y 64 del texto constitucional, como por ejemplo eximiéndolos del derecho a la dieta correspondiente al día en que falten. Siendo además requisito indispensable que este presente más de la mitad en cada una de las cámaras para abrir las sesiones, ya que en caso contrario los ausentes serán obligados a asistir dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no concurrieren se entenderá por ese solo hecho que no aceptan su encargo, llamando entonces a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual y si tampoco lo hiciesen, se declarara vacante el puesto.

En el último párrafo del artículo 63 se hace alusión a la responsabilidad en la cual incurrirán los legisladores faltistas ya que se señala “incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que la ley determine, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro plazo señalado (30 días siguientes), haciendo extensivo este supuesto para los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores acuerden que sus miembros que resultasen electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

Cabe hacer mención en este apartado también a los artículos 110 y 111 con relación a los juicios de procedencia y políticos a que están sujetos los diputados y senadores por incurrir en responsabilidad como servidores públicos.<sup>17</sup>

#### **3.4.1.2 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

---

<sup>17</sup> Cfr. PÉREZ, Fernández del Castillo Bernardo, “Ética del Legislador”, Op. Cit. p.51.

Esta ley desarrolla el principio de legalidad y los valores de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, asimismo, establece una serie de incompatibilidades y prohibiciones para la prestación del servicio. Con ello se busca dotar de libertad e independencia a los servidores públicos para actuar con justicia.

En el artículo 47 se establecen las responsabilidades de los servidores públicos, algunas de ellas aplicables a los legisladores que para mayor comprensión citamos a continuación:

*Artículo 47.- **“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:***

*I.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;*

*II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;*

*III.- Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;*

*IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas;*

*V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de este;*

*VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;*

*VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;*

*VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba;*

*IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designo o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;*

*X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;*

*XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;*

*XX.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

*XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda, resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público a las personas antes referidas formen o hayan formado parte;*

*XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;*

*XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate*

*en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;*

*XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;*

*XVII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;*

*XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;*

*XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la secretaría de la contraloría, conforme a la competencia de ésta;*

*XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;*

*XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.*

*XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público y;*

*XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se*



*encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público y;*

*XXIV.- La demás que le impongan las leyes y reglamentos.*

*Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la secretaría de la contraloría general, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto”.*

### **3.4.1.3 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

En el decreto de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977, en su segundo párrafo se estableció que el congreso expediría la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

Al efecto mediante decreto publicado el 25 de mayo de 1979 en el propio Diario Oficial de la Federación, el poder legislativo expidió la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* que se encuentra en vigor hasta la fecha, misma que fue objeto de sendos decretos modificatorios publicados en el órgano oficial del gobierno de nuestro país del 28 de diciembre de 1981 y 20 de julio de 1994.

Esta ley regula en sus títulos primero y cuarto la composición, integración y funcionamiento del Congreso General, esto es cuando las cámaras que lo constituyen actúan conjuntamente, así como lo relativo a la Comisión Permanente.

Por su parte, los títulos segundo y tercero regulan, respectivamente la composición y funcionamiento internos de las cámaras de diputados y senadores, considerando sus aspectos más generales y fundamentales.<sup>18</sup>

### **3.4.1.4 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

Como ya mencionamos con anterioridad para algunos autores, aun cuando esta norma tiene el nombre de “reglamento”, se dice que en realidad es una ley orgánica, ya que el nombre de reglamento viene de una cuestión histórica, toda

---

<sup>18</sup> Cfr. página web [http://www.cronica.diputados.gob.mx/marcojuridico/ssp\\_leyorganica.html](http://www.cronica.diputados.gob.mx/marcojuridico/ssp_leyorganica.html), consulta realizada el 20 de enero del 2006, a las 11:40 a.m.

vez que originalmente el primer congreso mexicano se formó a través de un reglamento<sup>19</sup> siendo ya una tradición que los debates y el funcionamiento interno se manejen con un reglamento; sin embargo, es un instrumento normativo que está regulado por ambas cámaras, por lo tanto consideramos que es una ley secundaria.

Específicamente en sus artículos 45 al 50 se hace referencia a la asistencia a las sesiones, estableciendo la obligación de los legisladores para asistir a las mismas como actividades inherentes a su encargo con la posibilidad de obtener licencias con goce de sueldos.

A la letra dicen:

*Artículo 45.- “Los individuos de las cámaras asistirán a todas las sesiones desde el principio hasta el fin de éstas y tomarán asiento sin preferencia de lugar, y se presentarán con la decencia que exigen las altas funciones de que están encargados.*

*Se considerará ausente de una sesión al miembro de la cámara que no esté presente al pasarse la lista; sí después de ella hubiere alguna votación nominal y no se encontrare presente, también se considerará como faltante.*

*De igual manera se considerará ausente en caso de falta de quórum al pasarse a la lista correspondiente”.*

*Artículo 46.- “En las sesiones de apertura de los períodos constitucionales y en la protesta del presidente de la república, los*

---

<sup>19</sup> “Una antigua y noble tradición acompaña la evolución de las normas relativas al gobierno interior del congreso mexicano, especialmente sí consideramos que la primera de ellas fue el reglamento que expidió el prócer José María Morelos, con fecha 11 de septiembre de 1813, cuyas disposiciones contenían las reglas a que habían de sujetarse los trabajos del congreso de Chilpancingo. Consumada la independencia nacional, el congreso expidió en dos años sucesivos, 1823 y 1824, sendos reglamentos para su gobierno interior, cuyas normas ordenaron y condujeron el ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo Federal.

El 1° de septiembre de 1898, comenzó a regir un nuevo reglamento para el gobierno interior del congreso cuya vigencia, salvo algunas reformas decretadas en octubre de 1916 para regular la instalación del congreso constituyente de Querétaro, y otras de septiembre de 1925, relativas a las prohibición de portar armas en el salón de sesiones, prolongo su vigencia hasta la expedición del reglamento actualmente en vigor, que fue promulgado el 1° de marzo de 1934.

Todos los ordenamientos mencionados recogieron en su momento las experiencias de nuestras asambleas deliberantes, así como, las de otros países que se probaron como adecuadas para el medio político constitucional mexicano. A este respecto, nuestra ley y reglamento actuales recogen y seguramente conservaran durante mucho tiempo, procedimientos, prácticas y aún expresiones literales, que reconocen su origen en algunos de los ordenamientos jurídicos del pasado, tanto del nuestro como de otros países. Empero, y no obstante el valor histórico tradicional de algunas de ellas, es indiscutible la necesidad de actualizar y perfeccionar, con base en la experiencia, las reglas que rigen el ejercicio de las facultades constitucionales del congreso y, particularmente, de la Cámara de Diputados” (texto tomado de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, consulta web realizada el 20 de enero del 2006 a las 12:17 a.m.).

*senadores y diputados asistirán en traje de calle, de preferencia de color negro”<sup>20</sup>.*

*Artículo 47.- “El senador o diputado que por indisposición u otro grave motivo no pudiese asistir a las sesiones o continuar en ellas, lo avisará al presidente por medio de oficio o de palabra, pero si la ausencia durase más de tres días, lo participará a la cámara para obtener la licencia necesaria”.*

*Artículo 48.- “Solo concederán licencias por causas graves y cuando más a la cuarta parte de la totalidad de los miembros que deban componer la cámara”.*

*Artículo 49.- “No podrán conceder licencias con goce de dietas por más de dos meses, salvo el caso de enfermedad comprobada”.*

*Artículo 50.- “Cuando un miembro de la cámara deje de asistir a las sesiones durante diez días consecutivos sin causa justificada, la secretaría hará que se publique el nombre del faltista en el Diario Oficial y esta publicación seguirá haciéndose mientras continuare la falta”.*

### **3.4.1.5 Código Penal Federal**

Este ordenamiento jurídico prevé en su título décimo intitulado “Delitos cometidos por servidores públicos”, en el artículo 212 la definición de servidor público como aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos, incluido el Congreso General con el objeto de aplicarles las disposiciones contenidas en el presente título, por la comisión de los delitos en materia federal.

Con la observación importante de que para ser procesados de los delitos que pudieran cometer es necesario “desaforarlos”,<sup>21</sup> mediante el juicio correspondiente.

---

<sup>20</sup> La última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de este artículo se tiene registrada con fecha 21 de noviembre de 1934; sin embargo, considero que actualmente ya no es aplicable y debería derogarse.

<sup>21</sup> Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser

Los ilícitos en los cuales pueden tipificarse las conductas de nuestros legisladores son:

Ejercicio indebido del servicio público	artículo 214
Abuso de autoridad	artículo 215
Desaparición forzada de personas	artículo 215-A
Coalición de servidores públicos	artículo 216
Uso indebido de atribuciones y facultades	artículo 217
Concusión	artículo 218
Intimidación	artículo 219
Ejercicio abusivo de funciones	artículo 220
Tráfico de influencia	artículo 221
Cohecho	artículo 222
Cohecho a servidor público extranjero	artículo 222 bis
Peculado	artículo 223
Enriquecimiento ilícito	artículo 224 <sup>22</sup>

---

detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

Los recintos del congreso y de sus cámaras son inviolables. Toda fuerza pública está impedida para tener acceso a los mismos, salvo con permiso del presidente del congreso, de la cámara respectiva, o de la comisión permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.

El presidente del congreso, de cada una de las cámaras o de la comisión permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

Ninguna autoridad podrá ejecutar mandatos judiciales o administrativos sobre los bienes nacionales destinados al servicio del congreso o de sus cámaras, ni sobre las personas o bienes de los diputados o senadores en el interior de los recintos parlamentarios (texto tomado de la página web [www.mexicolegal.com.mx](http://www.mexicolegal.com.mx), consulta realizada el 27 de enero del 2006, a las 13:47 p.m.).

<sup>22</sup> Cfr. PÉREZ, Fernández del Castillo Bernardo, “Ética del Legislador”, Op. Cit. p.53-54.

### 3.4.2 Marco ético que rige al legislador

Ya anteriormente hemos expresado que la deontología entendida como deberes de los profesionales, recibe sus valores del derecho y de la ética, por lo que ahora analizaremos el marco ético que rige al legislador.

Sabemos que todo acto humano está integrado por la conciencia, la libertad y la voluntad. La conciencia a su vez es dirigida por los valores, por lo que la conciencia del legislador debe estar formada por los valores de **justicia, bien común, prudencia, verdad y seguridad jurídica**.

Iniciemos entonces por la **justicia**, recordando mis clases de derecho romano, recuerdo que la justicia era definida por Ulpiano como “la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo”; sin embargo, se originaban discusiones por considerar esta definición subjetiva, ya que se cuestiona uno ¿qué es dar a cada quien lo suyo?, indudablemente lo que yo considero justo diferirá de la postura de otros.

Sin embargo, con independencia de la disyuntiva que la definición pueda generar estoy convencida que el término constituye uno de los valores fundamentales del derecho, tal como lo expresa el maestro Rafael Preciado Hernández en sus *Lecciones de Filosofía del Derecho*, al precisar que “mediante la justicia y su aplicación se considera a las personas como seres, a quienes se les reconoce el valor intrínseco que como ser humano tienen y por lo tanto se respeta lo que de su naturaleza se desprende <<lo que es suyo ó los derechos que por su esencia debe disfrutar>>. Y que nos manda dar, atribuir o reconocer a todo ser humano lo que se le debe de acuerdo con su naturaleza, porque no es un criterio convencional sino objetivo; pues se funda en los datos constitutivos de la dignidad personal, que son esenciales al ser humano, y que por esto mismo excluye racionalmente toda discriminación en el trato a nuestros semejantes, sin razón objetiva suficiente”.<sup>23</sup>

Para los autores clásicos como Aristóteles y Santo Tomás de Aquino, dividen la justicia en general, particular y social, donde la dos últimas son a su vez subdivididas en distributiva y conmutativa.

Le atribuyen el carácter de general a aquélla que se refiere a los derechos de la sociedad frente a los individuos como el cumplimiento del orden jurídico cuando la

---

<sup>23</sup> PRECIADO, Hernández Rafael, “Lecciones de Filosofía del Derecho”, colección de textos universitarios, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, p. 209.

ley u ordenamiento está de acuerdo con el bien común y los valores intrínsecos a la persona.

Por su parte la justicia particular puede ser distributiva ó conmutativa.

La justicia distributiva establece los derechos del hombre frente al estado, busca la igualdad de todos los ciudadanos frente a la ley a la autoridad, tanto en honores como servicios, retribuciones, bienes, impuestos, etcétera.

Un deber que se origina de la justicia distributiva es la imparcialidad, que anteriormente señalamos como deber característico en el legislador.

Esta clasificación desde mi punto de vista la considero ideal, ya que sí tomamos en cuenta las circunstancias bajo las cuales se estructura y funciona nuestro sistema político, en muchos de los casos no existe este tipo de justicia, prevaleciendo influencias partidistas, intereses individuales o de partido, corrupción y tráfico de influencias.

La justicia conmutativa trata de las relaciones entre las partes esto es, la igualdad y la equidad entre las prestaciones y las contraprestaciones.

Cuando el estado presta un servicio público, recibe una contraprestación que se denomina “derechos” y éstos deben ser justos con relación a su cuantía, calidad y eficiencia por lo que se refiere al servicio prestado, verbigracia cuando no se paga lo que se adeuda o se cobra lo que no se debe, cuando la cosa arrendada no se entrega en el tiempo estipulado, etcétera.

La justicia social que pretende regular las relaciones entre el capital y el trabajo, la cual no es como la conmutativa en la que hay una prestación ni tampoco como la distributiva en la que a todos se les trata por igual. En la indigencia y carencias económicas de determinado grupo, se les tiene que tratar en forma especial para satisfacer sus necesidades elementales. Por ejemplo, el reparto gratuito de desayunos infantiles, los comedores y albergues para indigentes, el pago de salarios mayores al mínimo por el aumento del costo de la vida, etcétera.<sup>24</sup>

Ángel Osorio siguiendo el pensamiento de Emanuele Kant, asevera “se puede vivir sin belleza, sin riqueza y hasta sin salud. Se vive mal pero se vive. Mientras que sin justicia no se puede vivir”.

México seguirá viviendo si su fe en la justicia no se extingue. Esta fe no puede mantenerse sino por la actuación permanente de los abogados u jueces, cuyas respectivas funciones específicas coinciden en un indiscriminable fin: la defensa del derecho, manifestando principalmente en la constitución. Ésta debe

---

<sup>24</sup> Cfr. PÉREZ, Fernández del Castillo, “Ética del Legislador”, Op. Cit ., pp. 55-57.

preservarse por unos y otros contra cualesquiera actos de autoridad que violen sus mandamientos y alteren su índole formativa esencial, que es su alma.

El cumplimiento de ese deber lo exige la sociedad mexicana para no caer en la abyección, que sería su ruina; y tal cumplimiento sólo es posible por los abogados y jueces que reúnan las cualidades que se han señalado. Ningún rábula ni ningún juez que se someta a consignas que no provengan del derecho puede considerarse digno de México, por impedir, con su comportamiento, que en nuestro país reine la justicia, que es la soberana de las virtudes, como dijera Cicerón”.<sup>25</sup>

Por su parte *el bien común*, “es un beneficio que desprendiéndose de la convivencia social, debe ser compartido, proporcionalmente, por todos los miembros de la comunidad sin exclusión alguna, y al que todos deben contribuir con sus medios y con su conducta.

Dice Castán que sí se quiere encerrar en una noción sintética y compendiosa la finalidad de la justicia y del derecho positivo quizá ninguna sirve mejor esos objetos que la antigua formula del bien común.

El bien común no se considera incompatible con el bien particular”.<sup>26</sup>

En el bien común se combinan los beneficios sociales con los individuales, el desarrollo de los individuos que la componen: cumplir su naturaleza, perfeccionar su ser, etcétera. Los extremos son el totalitarismo o el individualismo. Es el primero lo único que importa es el estado y en el segundo el individuo.

Para la realización de este valor, el legislador debe buscar el bien común sobre los individuos, debe equilibrar los valores de la sociedad y los del individuo y de éste último, analizándolo y defendiéndolo en su conjunto y no por sus partes individuales, es decir su aspecto económico, familiar, social o religioso. Un ejemplo contrario al bien común es cuando por la llamada “razón de estado”, se sacrifica a los individuos justificando cualquier acción para preservar su autoridad o su poder ó en el caso de los legisladores dice Bernardo Pérez Fernández Del Castillo cuando protege a la propiedad privada de tal forma que ésta lesione a la colectividad, como cuando las autoridades permiten que la industria privada contamine el agua y ambiente que es de todos.

Por otro lado, la *prudencia*, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, “es una de las cuatro virtudes cardinales, que consiste en discernir y

---

<sup>25</sup> BURGOA, Orihuela, Ignacio, “El Jurista y el Simulador del Derecho”, 7ª Ed., editorial Porrúa, México, 1998, pp. 59-60.

<sup>26</sup> De PINA, Vara, Rafael, Op. Cit. pp. 123-124.

distinguir lo que es bueno o malo, para seguirlo o huir de ello, templanza, moderación, discernimiento, buen juicio, cautela, circunspección, precaución”.<sup>27</sup>

Para Aristóteles era “la recta razón de obrar”, por lo que significa entonces la búsqueda del equilibrio en la aplicación de los valores; es la virtud de saber practicar el justo medio, ya que en ocasiones el manejo rígido de un valor puede originar un grave perjuicio. En este sentido el bien común consiste en buscar, con prudencia, lo que es bueno para la sociedad y también para el individuo. El legislador debe buscar siempre las soluciones más adecuadas en la elaboración de las leyes y jamás ir a los extremos, pues ahora con la globalización y el liberalismo económico se puede llegar a los extremos, como por ejemplo cuando se pretendió derogar los aranceles o bien terminar con los colegios de profesionales o exámenes por considerar que son “trabas artificiales”.<sup>28</sup>

Otro de los principios del marco ético en el legislador es la **verdad**, la cual se ha definido como la conformidad de lo que se dice con lo que se piensa o siente. El valor verdad para la creación de las leyes es imprescindible, ya que el legislador debe traducir una necesidad real de la sociedad en un ordenamiento que busque su satisfacción, asimismo, como ciudadanos buscamos que el legislador o representante popular se conduzca con la verdad y que su actuar no se traduzca en demagogia, recurso muy socorrido en el ámbito político y muy de moda en estos días entre nuestros políticos, se engaña con falsas promesas y verdades a medias. En algunas actividades como la del juez, ministerio público, magistrados y jueces del registro civil, es muy importante la búsqueda y la expresión de la verdad que muchas veces se ve empañada por la parcialidad de estos servidores públicos.

Lo contrario a la verdad es la mentira, la hipocresía, la jactancia o la simulación, actitudes que impiden el intercambio libre de ideas entre el pensamiento y la expresión. Esta distorsión produce que las personas no se puedan entender entre sí. Ahora bien, la indiscreción, es decir, cuando no se guarda el secreto profesional, provoca el escándalo o la difamación en varios aspectos.<sup>29</sup>

Por último la **seguridad jurídica** la define el maestro Rafael de Pina Vara como “la garantía que representa la organización estatal en orden al mantenimiento del derecho y a la consiguiente protección del individuo nacional o extranjero”.<sup>30</sup>

En sentido general para el filósofo JT. Delos “la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objetos de

---

<sup>27</sup> Consulta realizada en la página web [www.rae.es](http://www.rae.es) (Real Academia Española), el 20 de enero del 2006 a las 14:19 p.m.

<sup>28</sup> Cfr. PÉREZ, Fernández del Castillo, “Ética del Legislador”, Op. Cit. pp. 60-61.

<sup>29</sup> Ídem.

<sup>30</sup> De PINA, Vara, Rafael, Op. Cit. p. 428.



ataques violentos o que si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación”.<sup>31</sup>

De este concepto podemos deducir que la seguridad jurídica no constituye una virtud ni un valor, sino una característica que se le atribuye al estado, es una finalidad que debe proporcionar a los ciudadanos, esto es la certeza y convicción de que ninguno de sus derechos será violado ni física ni jurídicamente. Se dice que el ciudadano se siente seguro cuando sabe que el legislador es una persona responsable, que al actuar como tal, tiene por finalidad discutir y aprobar leyes justas, y padece inseguridad cuando el diputado o el senador sólo buscan intereses propios o los de su partido.<sup>32</sup>

### **3.5 Deberes del legislador**

Hemos referido ya con anterioridad que el sentido deontológico de una profesión se integra por valores y deberes, en este apartado haremos mención de los segundos en el ejercicio de la función de un legislador, por lo que en principio se dice éste debe ser imparcial.

**1.- Ser imparcial.** Se define como la capacidad de ser independiente en las decisiones. Éste deber se origina de la justicia distributiva, la cual se basa en la búsqueda de la igualdad para todos los ciudadanos.

Los integrantes del poder legislativo, sean diputados o senadores, deben ser libres e independientes, de manera que su actuación en las comisiones y votación en el pleno no se incline a favor de determinadas personas, por que de lo contrario se tipificaría el delito de tráfico de influencias.

Es por ello también que en el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se prevé que los recursos obtenidos de los partidos políticos deben ser lícitos y de acuerdo a los parámetros establecidos por la misma ley, por ejemplo en la campaña de un legislador con el objeto de no provocar compromisos posteriores a la elección y en caso de resultar electo, el candidato en sus decisiones no debe ser favorable a sus patrocinadores, pues como representante popular debe tener independencia del partido político que lo postulo y de aquéllos grupos o gremios que le apoyan, proponiendo reformas que le demande la sociedad y el pueblo en general.

El artículo en comento establece en el numeral 2 las restricciones para el financiamiento de los partidos políticos en dinero o en especie, que para mayor comprensión se citan:

---

<sup>31</sup> LE FUR, Et. Al. Los Fines del Derecho, Bien Común, Justicia y Seguridad, editado por la Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1997, p. 47.

<sup>32</sup> PÉREZ, Fernández del Castillo, Op. Cit. pp. 58-59.

Artículo 49.- “El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

a) .....

b) .....

c) .....

d) .....

e) .....

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;

b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;

c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;

d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;

e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;

f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y

g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

3.- .....

4.- .....

5.- .....

6.- .....

7.- .....

8.- .....

9.- .....

10.- .....”

Se dice que hoy como siempre los servidores públicos se encuentran presionados por los intereses de los poderosos, sea el estado o los grandes consorcios, quienes por su gran fuerza política y económica, tratan de doblegar la imparcialidad del servidor público a su favor. Esta presión es mayor cuando existe una relación de dirección y dependencia. También puede suceder que lazos de amistad o parentesco, lo compulsen o comprometan a actuar parcialmente, situación que indudablemente debe erradicarse, ya que ante todo un servidor público debe actuar imparcialmente.

**2.- Preparación.-** En el desarrollo del trabajo como legislador se requiere de una preparación especial ya que la facultad de crear leyes va a influir sobre muchas personas, por lo que por lo menos debe tener el conocimiento del texto de nuestra constitución política, así como, del proceso legislativo y de la integración y funcionamiento de las comisiones legislativas.

Máxime que no todos nuestros legisladores cuentan con una instrucción profesional de mínimo nivel licenciatura, ya que muchos de ellos son personas de muy baja preparación escolar que han llegado a la tribuna por su actitud de políticos innatos o la fuerza política que puedan detentar, es por esta razón que reitero una reforma a los requisitos para fungir como legislador estableciendo un mínimo de preparación y nivel escolar de licenciatura, y además pugnar por la implementación de una verdadera carrera legislativa en el ámbito de nuestro poder legislativo.

**3.- No revelar los secretos.-** en el artículo 34 del reglamento para el gobierno interior del congreso general se expresa la obligación de los legisladores para guardar secreto respecto de los asuntos que por su naturaleza sean considerados por ésta como de “estricta reserva”.

Toda vez que por su acceso a información privilegiada pueden ser susceptibles de que por medio de sus conexiones gubernamentales puedan utilizar ésta información para realizar negocios, coaccionar, chantajear o extorsionar a personas involucradas en asuntos analizados por el pleno de la cámara o en alguna de las comisiones a las que pertenezcan.

**4.- No traficar con influencias.-** El delito de tráfico de influencias se encuentra tipificado en el artículo 221 del Código Penal Federal y establece sanciones privativas de la libertad de dos a seis años ó multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, llegando incluso también a la inhabilitación y destitución del cargo público de dos a seis años a aquéllos servidores públicos que lo cometan (que ya con anterioridad hemos puntualizado que la propia constitución considera a los legisladores como servidores públicos).

Refiriendo como “tráfico de influencia” al servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su cargo ó también

para cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público con el fin de obtener un beneficio económico para sí mismo, tercera persona o el propio servidor público.

Para mayor comprensión se cita el precepto legal invocado:

*Artículo.- 221.- Comete el delito de tráfico de influencia:*

*I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión y;*

*II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.*

*III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este código.*

*Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”.*

Es menester hacer una aclaración tratándose de legisladores, ya que para que se pueda proceder penalmente será necesario “desaforarlos”, por lo que en este supuesto procederían dos cuestiones diferentes, que no se deben confundir, el juicio político, que solo llevaría a la destitución del cargo y en el cual la Cámara de Diputados se convertiría en órgano acusador y el Senado en gran jurado, o algo diferente, el procedimiento de declaración de procedencia que es lo que vulgarmente se conoce como el “desafuero” y que sujetaría a los legisladores a los tribunales del poder judicial.

En este apartado me parece interesante citar una nota que se publicó<sup>33</sup> en la *Revista Vértigo* de la edición de fecha 22 de febrero del 2003, intitulada *Urgen candados a los legisladores para evitar el tráfico de influencias*, donde refieren “prevalecía la intención de colocar a Antonio Lozano Gracia en la coordinación del PAN en la Cámara de Diputados en la entonces legislatura con la intención de que

---

<sup>33</sup> HERRERA, Alejandro, nota publicada en la Revista Vértigo “Urgen candados a los legisladores para evitar tráfico de influencias”, 22 de febrero del 2003, México.

los grupos más duros de ese partido “someterían” al presidente de la república, ya que con el ex procurador en San Lázaro buscaban el poder para obtener privilegios, mediante un presunto tráfico de influencias”.

Continúa diciendo “Y esto no es nuevo: ante los resquicios legales nada les impide ejercer las labores extralegislativas aun contra los intereses del Estado. Por ello, diputados aseveran que es urgente colocar “candados”, a fin de que las actividades privadas de los integrantes del congreso de la unión no les permitan beneficiarse o actuar contra el país.

El mayor escándalo de este supuesto tráfico de influencias se conoció cuando el despacho del senador Diego Fernández de Cevallos ganó un juicio a la Secretaría de la Reforma Agraria, por el cual se obligó a la dependencia a pagar mil 130 millones de pesos a la sucesión de la familia Ramos Millán; pero según fuentes consultadas, en realidad esa suma sería para Lozano Gracia y sus parientes políticos, pues su actual esposa Guadalupe Pineda, quien es hermana de Socorro Pineda, esposa de Gabriel Ramos Millán.

Cuando se destapó el escándalo de la indemnización millonaria a los familiares de Ramos Millán, el presidente de la mesa directiva del Senado escuchó los cuestionamientos de legisladores sobre el conflicto de intereses que genera quien litiga y legisla al mismo tiempo.

Fernández de Cevallos exigió pruebas de que su comportamiento fuera “inmoral”, y se burló de los perredistas Demetrio Sodi y Miguel Barbosa por haber presentado dos iniciativas que prohíben a diputados y senadores ejercer otras actividades lucrativas durante su encargo parlamentario.

“Me dan ternura”, respondió, sarcástico, en entrevista posterior. En aquella sesión de julio el coordinador de los senadores del PRD cuestionó si “un legislador puede, en ejercicio de su mandato ciudadano, cabildear, litigar, presionar, influir para resolver favorablemente asuntos que lo benefician personalmente. ¡A mi parecer, no! ¡en absoluto, no!, no cuestiono si es legal, pero es necesario preguntarnos si es ético; debiéramos concluir que aquel legislador que actuara de esa manera no estaría actuando éticamente”.

Pero no es el único en esta larga lista de presuntos casos de tráfico de influencia. Según se ha denunciado, Lozano Gracia habría presionado a integrantes del consejo de Pemex-Refinación para que no hicieran caso de las anomalías en el caso Mexlub y apoyaran un nuevo endeudamiento de la empresa; habría tomado la defensa de los derechos litigiosos contra la Secretaría de Agricultura, del predio conocido como Jerusalén, en Santa Fe. Asimismo, habría conseguido que la Secretaría de Hacienda devolviera mil 600 millones a Jugos Del Valle, por concepto de IVA.

Otros casos en los que se menciona el nombre de Lozano Gracia, en la presunta comisión del delito de tráfico de influencias, se refieren a los litigios que tuvieron Minas Argenta contra Minas Romer y en el de Mexlub.

En el primero se señala que Minas Argenta y Minas de Bacís explotaban un fundo minero de oro y plata denominado “Segunda Ampliación La Purísima”, ubicado en Santa María de Otáez, Durango, que habrían invadido subterráneamente a Raúl Berlanga Valdez, propietario de Minas Romer.

Cuando Berlanga Valdez no pudo cubrir un crédito solicitado a Banamex, el banco le embargó diversos bienes, pero mediante un amparo promovido lograron revertir esa medida.

Pero en este proceso, José Jaime Gutiérrez, quien presuntamente invadía subterráneamente la mina, al ser consejero regional de Banamex y al mismo tiempo dueño de lotes mineros de La Purísima, habría comprado los derechos litigiosos sobre Romer, sin solicitar la autorización del Banco de México.

En 1994 la Dirección General de Minas emitió una resolución a favor de Berlanga Valdez. Minas Argenta interpuso un amparo que no prosperó y fue sobreseído el 27 de febrero de 1995. Al no acatar el fallo, Argenta fue demandada ante la PGR en agosto de 1995, pero no prosperó por la intervención de Diego Fernández de Cevallos, abogado de Argenta y de gran influencia sobre el entonces procurador Lozano Gracia”.<sup>34</sup>

**5.- Independencia y libertad.-** Es muy importante que el legislador sea libre e independiente tanto en la expresión de sus ideas, como en la prosecución de los beneficios generales. En ese contexto, los partidos políticos y las fracciones parlamentarias pueden ejercer una gran presión para inducir el voto del legislador, sobre todo, cuando los partidos actúan no para legislar con sabiduría, sino para coaccionar políticamente a otro partido o al ejecutivo. Esto se llama “voto por bancada”.

También deben ser libres de los intereses particulares, éticamente los legisladores deben considerarse como inhabilitados para desempeñar cargos públicos o empleos particulares. Los litigantes están en posibilidades de recusar al juez, cuando se presume que su actuación puede ser parcial por tener lazos de intereses particulares con la otra parte. Nos podríamos preguntar ¿de qué privilegio gozan los legisladores para desempeñar cargos o representaciones privadas?. Si representan a los particulares pierden su libertad e independencia.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Ídem.

<sup>35</sup> PÉREZ, Fernández Del Castillo, “Ética del Legislador”, Op. Cit. pp. 69-70.

Consideramos que los legisladores como los abogados (siguiendo la ideología del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela), deben ejercer su profesión con absoluta libertad, que consiste en no depender de la voluntad de quien utilice sus servicios y en la posibilidad de desempeñarlos en los que el mismo determine.

El legislador sujeto a un sueldo como sí fuera un trabajador cualquiera o a la supeditación de la cámara como órgano del estado no disfruta de la libertad profesional que lo puede hacer grande, sino los sueldos elevados, los transitorios cargos públicos que ocupe o las preesas o diplomados que haya recibido, debe desempeñar una función social lo cual es distinto de servir al estado.<sup>36</sup>

**6.- No pedir o aceptar dinero o regalos como consecuencia de la prestación del servicio.-** ya que ésta situación que podría calificarse de soborno ó cohecho, tipificado en el artículo 222 del Código Penal Federal.

*Artículo 222.- Cometén el delito de cohecho:*

*I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones y;*

*II.- El que de manera espontánea de u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.*

*Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:*

*Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, de treinta a trescientos días multa y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 2005).*

*Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, de trescientos a mil días multa y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos (reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 2005).*

---

<sup>36</sup> Cfr. BURGOA, Orihuela Ignacio, Op. Cit. pp. 50-51.

*En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicaran en beneficio del Estado”.*

Similar situación se prevé para aceptar o usar títulos nobiliarios otorgados por gobiernos extranjeros, en cuyo caso será necesaria la autorización del Senado de la República.

**7.- Asistir a las sesiones y a las comisiones.-** ya hemos referido en párrafos anteriores que por ley (artículos 45 al 50 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos) los legisladores están obligados a asistir a las sesiones ó de lo contrario deberá avisar el motivo de ausencia al presidente de la cámara o en el supuesto de rebasar los tres días de ausencia deberá obtener una licencia, las cuales solo pueden otorgarse por causas graves y máximo a la cuarta parte de la totalidad de los miembros que integren la cámara.

Por regla general las licencias con goce de dietas solo se pueden conceder máximo por dos meses, con la excepción de enfermedades comprobadas.

En el supuesto de ausencia por más de diez días consecutivos sin que se de el aviso correspondiente, la secretaría general de la cámara deberá ordenar la publicación del nombre del faltista en el Diario Oficial de la Federación, como una forma de evidenciar el cumplimiento de su trabajo.

Otros deberes que en forma genérica se han considerado para los servidores públicos, aplicado para efectos de nuestro tema a los legisladores:

- **Desempeño personal.-** Consiste en el deber que tiene el legislador de ejercer personalmente las actividades y procesos encomendados, atendiendo lo previsto en el marco jurídico aplicable a su función.

Algunos servidores públicos delegan sus obligaciones inclusive su firma, a segundas manos, descuidando la atención personal de los asuntos, situación que ha provocado quejas e impugnaciones de los actos realizados.

Asimismo, no se debe desempeñar dos trabajos simultáneamente cuando uno bloquea al otro, o cuando la función pública es de tiempo completo.

Igualmente, hay trabajos que son incompatibles con la función pública, toda vez que provocan parcialidad en el ejercicio de la función, verbigracia un funcionario de la Secretaría de Salud fuera también administrador de un laboratorio. En este caso, el funcionario podría encargarse de la fabricación de las medicinas al laboratorio donde presta sus servicios ó el ejemplo del



despacho de Diego Fernández de Cevallos por el presumible tráfico de influencias del que se vale para el litigio de asuntos de su cartera como abogado litigante.

- **Observar buena conducta.-** Toda ética comienza con el individuo y se refleja en el servicio que desempeña. Cuando una persona pierde su autoridad moral, los subordinados y las personas que tengan que acatar sus instrucciones dudarán de su validez y eficacia, por lo que muchas veces no son observadas.<sup>37</sup>
- **Ocupar o destinar los bienes del estado a su fin.-** En este rubro se trata de cuidar los bienes asignados para el ejercicio del trabajo, éstos deben cuidarlos, no debiéndose utilizar para asuntos particulares ni tampoco adquirirlos por sí o por interpósita persona. Por ejemplo, no deben utilizar para beneficio personal, los automóviles, artículos de oficina, el chofer, los jardineros, etcétera.

Con relación a este rubro me llamó la atención un artículo que se publicó en El Diario Universal on line el martes 24 de enero del año en curso, titulado *Gasto Millonario en Servicios de Lujo*, en el cual se evidencia el mal uso que hacen los legisladores con nuestros impuestos al gastar cantidades exageradas en diversos productos y servicios, considerados algunos como superfluos, como por ejemplo:

“El corte de cabello de los diputados federales costará al erario 250 mil pesos este año (2006), mientras que sus portafolios, cubiertas de agendas y repuestos, 170 mil pesos.

Además, para los diputados de la próxima legislatura (LX) que iniciarán sus funciones el 1° de septiembre de este año. Se prevé gastar en las credenciales 550 mil pesos, y en los fistoles de oro que se prenden de las solapas, 700 mil pesos”.

También otros gastos como nuevos equipos de cómputo, para los que se tienen presupuestados 21 millones de pesos y 4 millones de pesos adicionales para que cada uno de los 500 diputados tenga un portafolios, cubierta de agenda y repuesto de agenda.

Pero además los diputados nuevos tendrán unos fistoles provisionales, de oro que costarán 35 mil pesos, mientras se define el logotipo oficial de la nueva legislatura.

Y para la legislatura actual se contemplan 30 mil pesos en fistoles de oro para diputados de nuevo ingreso o sustitución, así como 40 mil pesos en credenciales para el mismo caso”.

De acuerdo al programa de adquisiciones, arrendamientos, obra pública y servicios de la Cámara de Diputados aprobado por el comité de administración, se

---

<sup>37</sup> PEREZ, Fernández Del Castillo, Bernardo, “Deontología Jurídica”, Op. Cit. p. 138.

prevé la adquisición de llantas por 800 mil pesos; artículos alimenticios y perecederos, desechables y utensilios para higiene y de uso de alimentos, por 3 millones 140 mil pesos, para el periodo marzo-abril.

Esto es, la actual legislatura gastará 2 mil 851 millones 835 mil 811 pesos, lo que le dejará a los nuevos legisladores mil 416 millones 892 mil 306.

Entre los gastos que la actual legislatura hará está el de 2 millones 080 mil pesos para la adquisición de automóviles que se hará a través de un concurso por invitación.

Empero también se tiene programado gastar 4 millones 500 mil pesos para el mantenimiento preventivo y correctivo del parque vehicular.

Por suscripciones al Diario Oficial de la Federación se gastarán 100 mil pesos, mientras para la contratación de edecanes para eventos especiales se tienen contemplados 49 mil pesos.

Al músico Eugenio Toussaint le pagarán 80 mil pesos por uso y explotación de su obra musical y, por el servicio de televisión por cable se erogarán 250 mil pesos, y por el servicio de lavado y planchado de manteles, 150 mil pesos.

Por la contratación de asesores para comisiones y comités se tienen destinados 4 millones 889 mil 628 pesos”.<sup>38</sup>

- **Enajenar o arrendar los bienes públicos conforme a la ley.-** no puede enajenar o arrendar un bien propio al estado; tampoco comprar o arrendar a nombre propio o por interpósita persona física o jurídica, los bienes del estado. Al respecto, la Ley de Bienes Nacionales establece el procedimiento para la enajenación o arrendamiento de los bienes de la federación, previo avalúo de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales hoy Instituto Nacional de Bienes Nacionales (INDABIN).
- **Declaración patrimonial.-** cuando se inicia una función pública, se tiene que realizar la declaración patrimonial esto es, se deben declarar los bienes que se tienen al iniciar el ejercicio del cargo público.

Lo anterior se prevé con el objeto de que cuando se deja de prestar el servicio público, se podrá comprobar que no hubo enriquecimiento ilícito.

Esta disposición tiene fundamento en el artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que para el caso de los legisladores también es aplicable.

---

<sup>38</sup> TEHERÁN, Jorge “Gasto Millonario en Servicios de Lujo”, nota periodística publicada en El Universal on line, 24 de enero del 2006, México.

Nuestros legisladores están obligados a rendir su declaración dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión y 30 días naturales siguientes a la conclusión de su encargo.

Aunado a que en el mes de mayo de que se trate deben presentar la declaración anual como personas físicas de acuerdo a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, porque de lo contrario sí transcurrieren los plazos previstos y no presentan su declaración sin causa justificada quedara sin efectos su nombramiento o en su caso se inhabilitara de su cargo por un año al legislador considerado como infractor.

- **Denunciar las faltas a otros funcionarios.-** Deben dar conocimiento a las autoridades correspondientes cuando hay faltas de otros servidores públicos. Esto es, por lealtad a la ley y a la institución donde se preste el servicio, no deben tolerar, cubrir o inducir a la comisión de faltas. La denuncia debe realizarse por escrito y no por simple palabrería, pues de otra forma se convierten en cómplices.
- **Respeto a los superiores.-** se deben respetar y acatar las órdenes e indicaciones de los superiores, siempre y cuando éstas no sean ilegales o inmorales. Actualmente se estudia la “objeción de conciencia” que consiste en rehusarse a cumplir una orden cuando ésta va en contra de las convicciones morales o religiosas.

En este punto cabría hacer hincapié en el respeto que los legisladores deben mostrar no solo con el presidente de la cámara, sino frente a sus compañeros de recinto, porque es muy común se tornen en peleas verbales y hasta en golpes entre los propios asistentes, considero que por la importancia e investidura del encargo que representan siempre se deben mostrar con el máximo de cordura y caballerosidad cuyas diferencias entre los presentes solo sean intelectuales.

- **Respeto a los inferiores.-** En este sentido no debe importar la edad, sexo, impedimento físico; diferencia ideológica, religiosa o política; raza, color o nacionalidad. Por el contrario, hay que esmerarse y apoyar a los subordinados y compañeros en general para que se superen y corrijan. Esta actitud redundará siempre en beneficio de todos.
- **No desempeñar otro cargo o comisión particular o público.-** Toda vez que el desempeño del servicio público es absorbente y excluyente de otro cargo público o privado y asimismo, porque puede haber conflicto con sus deberes y responsabilidades, los legisladores no deben ejercer ningún otro cargo que sea reductible, ni representantes de personas físicas o jurídicas que se encuentren relacionadas con su labor.

Salvo las actividades de docencia; sin embargo, como éstas también pueden ser altamente reductibles por que sabemos que en algunas

universidades privadas la paga por clases puede ser alta, valdría la pena poner aquí un “tope” o “candado” en cuanto al monto máximo de ingresos por esta actividad.

- **Respetar el escalafón.-** No dar ascensos o recomendaciones a personas que no cuenten con los méritos necesarios. En este caso, hay que considerar que la persona que acredite tener más preparación, conocimiento o experiencia sea la elegida para ascender o para otorgarle el puesto, y no se le conceda únicamente por compromiso político, familiar o de amistad.

Resaltamos aquí el proyecto de servicio profesional de carrera que se ha implementado en la administración pública federal en el sexenio de Vicente Fox así como, el modelo de calidad INTRAGOB, éste último orientado a satisfacer las expectativas y necesidades de los ciudadanos como clientes de los productos y/o servicios que proporcionan la administración pública federal, la consolidación de una cultura de calidad, la mejora de la productividad y la competitividad, la innovación tecnológica, así como la actuación responsable del personal de todas las instituciones ante la sociedad, con el objeto de transformar en forma radical a la administración pública.

Para lo cual se insiste en instrumentos como “evaluaciones de desempeño”, los cuales funcionan como procesos mediante los cuales se estima el rendimiento global de los empleados, a efecto de identificar a aquéllos que cumplen o exceden lo esperado y también a aquéllos que no lo hacen, para decidir posteriormente las acciones a tomar, obviamente éstas acciones pueden resultar benéficas o insuficientes, atendiendo el resultado del empleado, traduciéndose posteriormente en las compensaciones que como organización se otorgan, buscando también mejorar el desempeño o mantenerlo o el establecimiento de políticas de compensación, para la identificación de quienes merecen recibir aumentos, promociones o quienes necesitan capacitación, porque un desempeño insuficiente puede ser signo inequívoco de estar erróneamente en un puesto para el cual no está capacitado.

- **Excusarse en los casos que así lo señala la ley.-** para evitar la parcialidad, el servidor público debe excusarse de actuar si hay interés de él, de sus familiares, amigos, socios, compañeros de partido, etcétera, recomendación que sabemos debería ser acatada por algunos de nuestros legisladores.
- **No comprometer al estado.-** Los legisladores no deben comprometer al estado en los actos realizados en el desempeño de su función. Tampoco deben hacer promesas o compromisos que posteriormente no se van a cumplir. Con frecuencia se llevan a cabo manifestaciones multitudinarias

exigiendo luz, pavimento, agua potable y escrituración de terrenos irregulares porque algún servidor público lo prometió.

En estos días estamos viviendo lo que se llama “demagogia” cuyas actos de proselitismo político de los aspirantes a la presidencia, diputados, senadores o jefes delegacionales se traducen en “promesas de campaña”, que resultan ser ilusorias y no atendiendo las verdaderas necesidades sociales con el único objetivo de obtener el mayor número de votos en las próximas elecciones.

## **CAPÍTULO IV “Estudio comparativo de la integración del Poder Legislativo en España, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá a la luz de la deontología jurídica”.**

### **4.1 Integración del Poder Legislativo y la deontología que se observa en los legisladores de los países siguientes:**

#### **4.1.1 España**

Una vez concluido el régimen del General Franco y con base en la ley 1/1977 de fecha 4 de enero para la reforma política, las cortes españolas aprobaron el 31 de octubre de 1978 una nueva constitución.

La ley suprema recién creada fue ratificada por el pueblo español por la vía del referéndum de ese mismo año. Esta constitución tuvo por fin instaurar en esta nación un régimen democrático basado en los principios generales del estado de derecho, que substituyese formativa y políticamente a la larga dictadura franquista.

Esta carta constitucional del 78 define a España como un estado social y democrático de derecho, basado en el principio de soberanía popular.

Su forma de gobierno es la de una monarquía parlamentaria, fundada en la indisoluble unidad de la nación española.

El rey es el jefe de estado, símbolo de la unidad nacional, árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones. La corona española es desde luego hereditaria.

Las cortes generales están formadas por el congreso de los diputados y por el senado e integran el poder legislativo.<sup>1</sup>

De acuerdo al texto de la Constitución Española de 1978 se prevé en el título III, denominado “De las cortes generales” un parlamento bicameral, donde las cortes representan al pueblo español y están formadas por el congreso de los diputados y el senado.

---

<sup>1</sup> COVIÁN, Andrade, Miguel, “El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado”, editado por el Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., México, 2001, pp. 172-173.

Las cortes generales ejercen la potestad legislativa del estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la propia constitución y un peso real, correspondiente al sistema parlamentario.

Se establece también como prohibición que nadie puede ser miembro de las dos cámaras simultáneamente. Sin embargo, este bicameralismo no supone una equiparación completa entre el congreso y el senado. La constitución ha reservado al congreso una serie de funciones y facultades que revelan su primacía. De esta forma, el congreso autoriza la formación del gobierno, puede provocar su cese, conoce en primer lugar de la tramitación de los proyectos legislativos y de los presupuestos y debe confirmar o rechazar las enmiendas o vetos que puede aprobar el senado sobre estos textos legislativos.

El **congreso de los diputados** se rige, básicamente, por lo dispuesto en la constitución y en su reglamento.

Por lo que hace a la integración del congreso de diputados, la constitución establece que el congreso contará con un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, debiendo la ley electoral concretar este número. La normativa vigente (Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985) ha fijado en 350 el número de miembros de la cámara.

Todos los diputados son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. La circunscripción electoral es la provincia. La ley electoral asigna dos escaños a cada una de ellas y distribuye los demás en proporción a la población respectiva. Ceuta y Melilla eligen un representante cada una.

A su vez, dentro de cada circunscripción la elección se verifica por un sistema proporcional, de tal forma que cada lista obtiene un número de escaños en función de los votos recibidos.

El congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la cámara. En ambos casos, la renovación afecta a la totalidad de sus miembros.<sup>2</sup>

Por su parte el **senado** es la cámara de representación territorial, en cada provincia se elegirán cuatro senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos senadores.

El senado también es elegido por cuatro años.

---

<sup>2</sup> Cfr. página web [www.congreso.es](http://www.congreso.es), consulta realizada el 09 de marzo del 2006 a las 15:43 p.m.

Los senadores al igual que los diputados, disponen de dos importantes prerrogativas, que la constitución les reconoce, no con carácter de privilegio personal, sino para proteger el ejercicio de sus funciones, las cuales son:

- Inviolabilidad
- Inmunidad

Ambas son propiamente garantías institucionales de las cámaras, de las que gozan sus miembros en cuanto participan en el desarrollo de las funciones constitucionalmente asignadas al congreso de los diputados.

La ***inviolabilidad*** afecta a las opiniones manifestadas y a los votos emitidos en el ejercicio del cargo representativo y supone la irresponsabilidad por los mismos. Sin embargo, esta irresponsabilidad no tiene carácter absoluto, sino sólo en relación a terceros extraños a la cámara. En el ámbito interno, el diputado está sujeto a las normas de disciplina parlamentaria<sup>3</sup> que, de acuerdo con el reglamento, aplican el presidente y la mesa de la cámara.

La ***inmunidad*** cubre los actos realizados por el diputado durante el período de su mandato y supone la prohibición de ser inculcado o procesado sin la previa autorización del congreso, y que su detención tan sólo sea posible en caso de flagrante delito<sup>4</sup>.

Los diputados y senadores perciben una asignación económica con cargo al presupuesto de la cámara, teniendo derecho, asimismo, a otras ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos que sean indispensables para el cumplimiento de su función, aquí se observa que el texto constitucional no enuncia el origen que puedan tener éstos apoyos, lo que puede originar que deriven de fines ilícitos.

Las cámaras establecen sus propios reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y de común acuerdo regulan el estatuto del personal de las cortes generales. Para la reforma de los reglamentos se exige mayoría absoluta.

Asimismo, las cámaras eligen sus respectivos presidentes y los demás miembros de sus mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el presidente del congreso y se regirán por un reglamento de las cortes generales aprobado por mayoría absoluta de cada cámara.

Por lo que hace a los períodos de sesiones, las cámaras se reúnen en dos períodos ordinarios: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio.

---

<sup>3</sup> Estas normas de disciplina parlamentaria no son otra cosa que el contenido del Reglamento de las Cortes Generales.

<sup>4</sup> Como se observa esta “inmunidad” es lo que en México se conoce como “fuero constitucional”, figura de la cual ya hemos hecho referencia en el capítulo segundo de este trabajo.



Pueden reunirse en sesiones extraordinarias a petición del gobierno, de la diputación permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las cámaras, estas sesiones deben convocarse bajo una orden del día.

En cada cámara habrá una diputación permanente compuesta por un mínimo de 21 miembros que representarán a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica.

Para adoptar acuerdos, las cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros, asimismo para que éstos sean válidos deben ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes.

Se hace énfasis en que el voto de los senadores y diputados es personal e indelegable. Las sesiones plenarias de las cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada cámara.<sup>5</sup>

Por lo que hace a los principios deontológicos que pudieran observarse aplicables al parlamento español, en el reglamento del congreso, título I “Del estatuto de los diputados”, capítulo primero y tercero titulados “De los derechos y de los deberes de los diputados”, respectivamente, solo se hace referencia a algunas normas de disciplina que éstos deben guardar en el ejercicio de su mandato como son:

- El derecho de asistir a las sesiones del pleno del congreso y de las comisiones que formen parte, pero no señalan las sanciones para el supuesto de inasistencia.
- Están obligados a adecuar su conducta al reglamento y a respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentarios, así como, a no divulgar las actuaciones que, según lo dispuesto en aquél, puedan tener excepcionalmente el carácter de secretas.
- Se prohíbe invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional. Estableciendo que como diputados pueden percibir una asignación económica que les permita cumplir eficaz y dignamente su función, situación que en mi concepto puede ser muy subjetiva, pues al no establecer un tope o tabulador que fije sus honorarios, éstos pudieran ser muy altos. Aunado a que tienen derecho también a las ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos que sean indispensables para el cumplimiento de su función.
- Se constriñe a la formulación de declaración de sus bienes patrimoniales en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

---

<sup>5</sup> Cfr. Constitución Española, texto consultado en la página web del congreso de diputados ([www.congreso.es](http://www.congreso.es)), el día 09 de marzo del 2006 a las 16:13 p.m.

- Los diputados deben observar en todo momento las normas sobre incompatibilidades establecidas en la constitución y en la ley electoral.
- Para este efecto la comisión del estatuto de los diputados elevará al pleno sus propuestas sobre la situación de incompatibilidades de cada diputado en el plazo de veinte días siguientes, contados a partir de la plena asunción por el mismo de la condición de diputado o de la comunicación que obligatoriamente habrá de realizar, de cualquier alteración en la declaración formulada a efectos de incompatibilidades.

En el capítulo segundo denominado “De las prerrogativas parlamentarias”, se enfatiza el goce de inviolabilidad e inmunidad para los diputados. En el primer caso no obstante que éstos disfrutan de “inviolabilidad” durante su encargo se amplía el derecho y se prevé que aún después de haber cesado el mandato los diputados gozaran de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, sin establecer un término límite, entendiéndose entonces que la inmunidad sería una prerrogativa de por vida.

Para el caso de la detención de un diputado o cualquiera otra actuación judicial o del gobierno que pudiera obstaculizar el ejercicio de su mandato, el presidente del congreso puede adoptar en forma inmediata las medidas necesarias para salvaguardar los derechos y prerrogativas de la cámara y de sus miembros.

En el capítulo cuarto intitulado “De la adquisición, suspensión y pérdida de la condición de diputado”, destacan el contenido del artículo 21 al establecer los supuestos para la suspensión en sus derechos y deberes parlamentarios, a saber:

- En los casos en que así proceda, por aplicación de las normas de disciplina parlamentaria establecidas en el propio reglamento, precepto que resulta muy ambigua pues no hace referencia a cuáles son éstos casos.
- Cuando el diputado se hallare en situación de prisión preventiva y mientras dure ésta.
- El diputado quedará suspendido en sus derechos, prerrogativas y deberes parlamentarios cuando una sentencia firme condenatoria lo comparta o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria.
- Por su parte el artículo 22 del mismo ordenamiento prevé las causales para perder su condición como diputado las cuales son:
- Por decisión judicial firme que anule la elección o la proclamación del diputado.

- Por fallecimiento o incapacitación del diputado, declarada ésta por decisión judicial firme.
- Por extinción del mandato, al expirar su plazo o disolverse la cámara, sin perjuicio de la prórroga en sus funciones de los miembros, titulares y suplentes, de la diputación permanente, hasta la constitución de la nueva cámara.
- Y por renuncia del diputado ante la mesa del congreso.

Atento a lo anterior podemos concluir que aún cuando en el parlamento español no se prevé la existencia de un código de ética para regir el actuar y conducta de los diputados y senadores, sí se prevé en el reglamento del congreso cuatro capítulos que ponen especial énfasis en prever una normatividad para regir y sancionar el actuar de los miembros de las cortes generales, aún cuando estas normas sean consideradas ambiguas.

#### **4.1.2 Estados Unidos de Norteamérica**

El Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica es bicameral<sup>6</sup>, conformado por la Cámara de Representantes y el Senado. La Cámara de Representantes se integra por 435 miembros, que representan un distrito congresional al que sirve por un bienio. Los puestos se dividen por la población de cada estado. Actualmente, su cantidad no ha aumentado, aunque en los inicios, era un representante por cada 30,000 personas. En cambio, cada estado cuenta con dos senadores, sin importar la población, hay 100 senadores, que sirven al menos un sexenio. Tanto los representantes como los senadores son hoy día electos por el pueblo, aunque en algunos estados, el gobernador puede poner un sustituto en el caso de que el puesto del algún senador de su estado este vacante. El Capitolio es la sede del congreso estadounidense.

La constitución de los Estados Unidos de Norteamérica otorga todos los poderes legislativos del gobierno federal a un congreso. Las facultades incluyen entre otras la autoridad de regular comercio interestatal e internacional, hacer leyes, establecer cortes federales inferiores al tribunal supremo, mantener las fuerzas armadas y declarar la guerra.

El senado es casi totalmente igual a la cámara de representantes en poder y no es una "cámara de revisión" como en las cámaras superiores de parlamentos bicamerales en otros países. Sin embargo, hay poderes dados a ciertas cámaras: solamente el senado puede aprobar o rechazar a las personas designadas a puestos en la rama ejecutiva y judicial por el presidente y ratificar tratados, mientras que leyes relacionadas a impuestos se deben originar en la cámara al ser más representativo que el senado.

El congreso de los Estados Unidos de Norteamérica deriva del primer congreso continental, una reunión de representantes de doce de las diecisiete colonias de Gran Bretaña en Norteamérica durante 1774.

---

<sup>6</sup> La palabra bicameral de donde deriva bicameralismo proviene del francés bicameral y que es un adjetivo con el significado de "dícese del poder legislativo, cuando está compuesto de dos cámaras". Su neologismo bicamarismo empleado en el derecho parlamentario equivale a "dos cámaras", cuyas raíces provienen de las voces latinas bis, doble, dos veces, y cámara sala abovedada y, por extensión, aquél lugar cerrado donde un grupo de hombres se reúne con el soberano para tratar asuntos públicos. Esta palabra bicamarismo, que aún no se reconoce en los diccionarios del español moderno, expresa la existencia de un cuerpo general legislador que se integra para ejercer sus funciones con dos cámaras o asambleas.

Con el nombre de bicamarismo o bicameral se designa también y se describe la estructura y organización funcional en dos asambleas o cámaras de legisladores -que actúan de manera conjunta o independiente- de aquella rama del poder público denominada poder legislativo, cuya función principal es la formación, discusión, aprobación y expedición de las leyes que integran el orden jurídico de un estado.

Al bicameralismo o su equivalente bicameral, se le define como el sistema que en la organización política de un país atribuye a dos cámaras la potestad de dictar las leyes, contrariamente a lo que acontece en el sistema unicameral, en que esa facultad corresponde a una sola cámara. Consulta realizada en la página web <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica> , el 13 de marzo del 2006, a las 16:55 p.m.

Posteriormente el 4 de julio de 1776, el segundo congreso continental declaró las trece colonias del este de la costa de norteamérica (desde Georgia hasta Massachussets del norte o Maine), refiriéndose a sí mismos como los Estados Unidos de América.

Bajo los artículos de la confederación, el congreso era un órgano unicameral donde cada estado tenía igual representación y en el cual cada estado podría poner vetos en casi todas las acciones. Lo inefectivo de este gobierno federal hizo que el congreso llamara a una convención, que se celebró en 1787, con el objeto de revisar los artículos de la confederación; sin embargo, se terminó escribiendo una nueva constitución.<sup>7</sup>

En otros términos la que habría de ser “convención revisora” se convirtió en una “convención constituyente”, de cuyo seno habría de surgir la constitución federal, la cual una vez firmada por los delegados de los estados de la unión y ratificada por cada uno de éstos adquiriría el rango de ley fundamental de los Estados Unidos de Norteamérica, culminado este proceso, George Washington se convirtió en el primer presidente del nuevo estado, el último día del mes de abril de 1789.

El congreso, reunido en sesión quería un congreso bicameral, una cámara elegida directamente por el pueblo y otra superior elegida por la primera.

Los estados más pequeños; sin embargo, querían un sistema unicameral con representación equitativa. Eventualmente se llegó a un compromiso; la cámara de representantes proveería representación proporcional a la población y el senado representación equitativo. Para que el senado mantuviera poder estatal, las legislaturas estatales, en vez del pueblo escogería a los senadores.

El congreso declaró la guerra a Gran Bretaña y en la guerra de 1812 éste y otros edificios como la casa blanca fueron quemados tras el ataque a la capital federal.

La época pos-guerra civil fue demarcada por dominio de los republicanos en el congreso. Las elecciones para el senado federal eran acusadas de corruptas y llenas de estancamientos, favoritismos, trabas en la elección, entre otras. Estos fueron propuestos a eliminarse en la decimoséptima enmienda (ratificada en 1913), que cedía el derecho de escoger los senadores al pueblo.

El inicio del siglo XX fue testigo de mayor liderazgo partidista tanto en la cámara como en el senado. En la cámara de representantes, la oficina del presidente se hizo extremadamente poderosa y los líderes del senado, aun cuando eran algo menos poderosos; los senadores retenían la mayoría de su influencia. En particular, los presidentes de comités permanecieron fuertes en ambas cámaras hasta las reformas de 1970.

---

<sup>7</sup> Cfr. página web [www.es.wikipedia.org](http://www.es.wikipedia.org) (consulta realizada el 13 de marzo del 2006, a las 11:46 a.m.).

Durante la administración del presidente Franklin Delano Rossevelt (1933-1945), el partido demócrata controló las dos cámaras del congreso. Ambos, republicanos y demócratas estuvieron en control en la década siguiente. Sin embargo, tras ganar las elecciones de 1954, el partido demócrata fue el mayoritario en la cámara y el senado por 40 años. Los republicanos llegaron a tener mayoría en 1994 hasta hoy día, con excepción del senado en el período de 2001 a 2003.

Por lo que hace a la integración del congreso, hemos dicho que el artículo I de la constitución otorga todos los poderes legislativos del gobierno federal a un congreso constituido por dos cámaras, una cámara alta o senado y una cámara baja de representantes.

El senado se compone de dos miembros en cada estado, según lo dispone la constitución. En la cámara baja, por otra parte, el número de curules es proporcional a la población y por consiguiente, no está especificado en la constitución.<sup>8</sup>

Para llegar a ser senador se requiere:

- Tener por lo menos 30 años cumplidos.
- Ser ciudadano de los Estados Unidos de Norteamérica, por lo menos desde 9 años atrás.
- Ser residentes del estado en que sean postulados. En dichos estados pueden exigir algunos otros requisitos para la elección, aunque la constitución faculta a cada cámara para determinar los requisitos que deban cubrir los miembros.

Los senadores son escogidos por comicios celebrados en los estados en años pares. La duración del puesto es de 6 y 2 años para los miembros de la cámara baja por lo general una tercera parte del senado es renovada por elección, por lo tanto las otras dos terceras partes son personas con una experiencia legislativa de alcance nacional.

El congreso permanece en sesiones hasta que por votación de sus miembros decidan suspender el período de sesiones, lo cual generalmente es a final de año. También el presidente puede convocar a sesiones que serán extraordinarias.

Las facultades del congreso se encuentran establecidas en el artículo 1° fracción VIII de la constitución, entre otras son:

- Imponer y recaudar impuestos;
- Solicitar empréstitos del erario;

---

<sup>8</sup> Cfr. SCHROEDER, Richard C., “Reseña del Gobierno de los Estados Unidos”, s.e., Washington D. C., s.f., p. 51.

- Formular normas y reglamentos que rijan el comercio interestatal e internacional;
- Formular normas y procedimientos uniformes para la naturalización de ciudadanos extranjeros;
- Acuñar dinero, manifestar su valor y perseguir el delito de falsificación;
- Fijar las normas que servirán de base para las distintas unidades de peso y medida;
- Establecer leyes de quiebras aplicables al país en conjunto;
- Fundar estafetas y caminos de posta;
- Expedir patentes y marcas, conceder derechos de autor;
- Fundar un sistema de tribunales federales;
- Perseguir el delito de piratería;
- Declarar la guerra;
- Reclutar y sostener ejércitos;
- Proporcionar medios de sostenimiento a la armada;
- Convocar a la milicia para hacer cumplir las leyes federales, reprimir asonadas y otros desórdenes multitudinarios o rechazar invasiones por potencias extranjeras.
- Formular toda ley que vaya a regir en el distrito de Columbia;
- Formular leyes para la observancia de la constitución.

Ambas cámaras pueden presentar legislación sobre cualquier asunto, excepto proyectos de leyes fiscales y vetar la legislación aprobada por la otra.

Son facultades exclusivas del senado:

- La potestad para confirmar los nombramientos presidenciales de altos funcionarios del gobierno federal;
- Ratificar los tratados;
- Conocer de los casos de residencia;
- Hallar culpables o exonerar a los respectivos funcionarios.<sup>9</sup>

La cámara de representantes se integra por 435 miembros representando a los cincuenta estados. Las curules se proporcionan entre estados a base de población, pero todos los estados tienen garantizados tener al menos 1 representante, los cuales son electos por los constituyentes unimembres conocidos como distritos representativos. Cada estado puede delimitar sus distritos. Los representantes sirven en períodos de dos años o bienios.

Generalmente, los partidos demócrata y republicano escogen a sus candidatos en elecciones primarias. El acceso a urnas por partidos independientes y terciarios varía de estado a estado. Las elecciones

---

<sup>9</sup> Cfr. MORENO, Navarro Gloria, "La Enseñanza y Práctica del Abogado en los Países participantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", tesis profesional para obtener el grado de doctor en derecho, México, marzo, 2004, pp. 346-347.

generales son en años bisiestos, en el primer martes, después del primer lunes del mes de noviembre. Elecciones especiales ocurren con vacantes que surjan. En caso del senado, el gobernador apunta a un senador, hasta que se celebren elecciones especiales.<sup>10</sup>

Con relación a la deontología aplicable a los diputados, existe un manual de ética para miembros, oficiales y empleados de la cámara de representantes conocido como "*Ethics manual for members, officers and employees of the U.S. house of representatives*", el cual postula entre otros los siguientes preceptos:

- Que los miembros de la cámara de representantes deben conducirse de tal manera que refleje respeto y credibilidad a la misma.
- Los miembros de la cámara de representantes deben adherirse al espíritu y letra de las reglas de la propia cámara y la de los comités.
- No pueden recibir compensaciones, ni permitirán que ninguna compensación los beneficie de manera directa o indirecta que derivado de su posición de influencia en el congreso.
- Como miembros no pueden aceptar honorario alguno por discurso, publicación o cualquier actividad similar.
- Deben mantener separados los recursos de sus campañas de los recursos personales y tampoco pueden usar recursos de campaña para uso personal, teniendo la obligación de comprobar todos los gastos de campaña, acreditando que fueron utilizados para el mismo fin.
- Se prohíbe tener en la nómina a empleados cuyo salario no sea equivalente a las funciones que realiza.
- Se constriñe a no negar la contratación a un individuo o discriminar en cuanto a su salario, con base en la raza, color o religión, sexo, estado civil.
- Se prohíbe la participación en los comités y de votar sobre cualquier cuestión de la cámara a los miembros que hayan sido acusados por delito cuya pena sea de dos años o más y hasta que la instancia judicial o ejecutiva conforme su inocencia o sea reelecto después de la fecha de la acusación.

---

<sup>10</sup> Cfr. página web [www.es.wikipedia.org](http://www.es.wikipedia.org) (consulta realizada el 13 de marzo del 2006, a las 13:04 a.m.).



- Se prohíbe la autorización para que persona, grupo u organización utilice las palabras “Congreso de los Estados Unidos”, “cámara de representantes” y/o “asuntos oficiales” en ningún encabezado ni sobre.

De lo anterior se observa que aun cuando este manual no tiene carácter de código, sí prevé diversos principios éticos y morales bajo los cuales debe regirse la conducta de los miembros de la cámara sin hacer distinción de jerarquías ya que se aplica a todos los miembros, incluidos empleados de bajo rango con el objeto principal de salvaguardar la credibilidad de la cámara como institución y velar por su respeto.

#### **4.1.3 Canadá**

Canadá tiene como forma de gobierno una monarquía constitucional.

Este estado recibió su independencia de Inglaterra en 1867 con la promulgación de *The British North America Act* y actualmente se rige por la Constitución de 1982.

La Reina Isabel II de Inglaterra es jefe de estado de Canadá y el primer ministro dirige el gobierno federal y los premiers dirigen los gobiernos provinciales.

En Ottawa se encuentra la sede del gobierno federal, así como la casa de los comunes (diputados) ó *House of Commons* y *el senado*<sup>11</sup>, ambas cámaras conforman el parlamento.

El Acta Constitucional de 1982, sancionada por la Reina Isabel II en Ottawa el 29 de marzo del mismo año mantiene vigente la forma de estado confederado, que incluye la forma de gobierno parlamentaria, estructurando al parlamento de la forma siguiente:

El senado es responsable de la representación de las provincias, minorías y secciones de importancia en Canadá. Sus miembros son elegidos en nombre de la reina, por el gobernador general a través de la selección que se realiza en el gabinete del primer ministro.

La normatividad del senado se encuentra en la Constitución de 1867, sección IV relativa al poder legislativo, donde se establece que el senado se constituirá con base en cuatro divisiones territoriales:

---

<sup>11</sup> Cfr. página web [http://www.canadaen espanol.com/parlamento\\_de\\_canada.htm](http://www.canadaen espanol.com/parlamento_de_canada.htm) consulta realizada el 08 de marzo del 2006 a las 17:25 p.m.

- Ontario;
- Québec;
- Las provincias marítimas que son: Nova Scotia, New Brunswick y Prince Edward Island.
- Las provincias del oeste que son Manitoba, British Columbia, Saskatchewan y Alberta.

Los representantes en cada una de las divisiones anteriores integran al senado, bajo los números siguientes:

- Para el caso de Ontario y Québec, con un total de 24 senadores en cada uno;
- Las provincias marítimas cuentan también con un total de 24 senadores, de los cuales 10 representan Nova Scotia, 10 a New Brunswick y 4 a Prince Edward Island.
- Las provincias del oeste tienen asignados 24 senadores, de los cuales 6 representan a Manitoba, 6 a British Columbia, 6 a Saskatchewan y 6 a Alberta.
- Newfoundland representada por 6 senadores.
- El territorio de Yukón con 1 senador.
- Y los territorios del noroeste también son representados por 1 senador.
- Territorio de Nunavut representado por 1 senador.
- Por lo que el total de senadores que integran el parlamento canadiense es de 105, de conformidad con el artículo 21 de la constitución de Canadá.

En el numeral 23 de esta sección IV se enuncian los requisitos para fungir como senador, los cuales son:

- Ser mayor de 30 años de edad;
- Ser nacional por nacimiento naturalizado canadiense, al servicio de la reina.
- Tener una propiedad real valuada en por lo menos 4,000 dólares en la provincia por la que será designado.

- Ser residente en la provincia en la cual es designado y, en el caso específico de Québec, tener la propiedad real que requiera la división electoral por la cual es designado.

Además hay que agregar que la duración del encargo no debe pasar el límite de los 75 años de edad del senador.<sup>12</sup>

Por su parte la cámara de los comunes de acuerdo al numeral 37 del texto constitucional establece que los integrantes serán electos por los ciudadanos canadienses en un total de 295, distribuidos de la siguiente manera:

Alberta	26 representantes
British Columbia	32 representantes
Manitota	14 representantes
News Brunswick	10 representantes
Newfoundland	07 representantes
Northwest Territorios	02 representantes
Nova Scotia	11 representantes
Ontario	99 representantes
Prince Edward Island	04 representantes
Saskatchewan	14 representantes
Yukón Territory	01 representante

La duración del parlamento no será por más de 5 años siguientes a la elección.

Cabe hacer mención de una figura existente tanto en el senado como en la cámara de los comunes; el *speaker*, quien funge como presidente de ambas cámaras. En el senado es electo por el gobernador general, mientras que en la cámara de los comunes son los propios miembros a través de voto secreto quienes lo eligen.

El *speaker* deberá tener dominio tanto del idioma inglés como del francés y el período de duración de su encargo será el mismo que el tiempo que dure el parlamento. De las funciones encomendadas a esta figura se encuentran presidir las sesiones de la cámara de los comunes o del senado, es el encargado de hacer cumplir las reglas dentro de las respectivas cámaras, representar al parlamento cuando la ocasión lo requiera, ser responsable

---

<sup>12</sup> BEJERMI, Jhon, “Canadian Parliamentary Handbook”, Ed. Borealis Press Ottawa, Canadá, 2002, p. 14.

del manejo de los asuntos internos y la operación de sus oficinas y servicios, entre otros.

Los requisitos para ser miembro de la cámara de los comunes se encuentran establecidos en la *canadá elections act*, la cual nos señala que para poder ser electo como representante en la cámara se necesita ser ciudadano canadiense mayor de 18 años, por lo que se observa que no se requiere poseer algún título profesional para poder ser legislador.<sup>13</sup>

Por lo que hace a los principios deontológicos que pudieran estar inmersos en el ejercicio de los legisladores en el parlamento de Canadá, existe una oficina denominada del *Oficial de Ética del Senado (Office of the Senate Ethics Officer)* y una oficina de la comisión de ética, ambas fueron creadas en el año del 2004 como parte de las enmiendas a la constitución y al parlamento.

El objetivo de la *“office of the senate ethics officer”*, es asegurar la integridad del senado como componente fundamental del sistema de Canadá y su gobierno, emitiendo resoluciones a los senadores respecto de su conducta y de los conflictos que pudieran originarse con la aplicación del *“conflict of interest code for senators”*, a fin de contribuir al esfuerzo total del gobierno para aumentar la confianza de los canadienses en sus instituciones parlamentarias y del gobierno con mayor transparencia y responsabilidad.

De acuerdo al texto del *“conflict of interest code for senators”*, los propósitos de este documento son:

- Mantener y realzar la confianza pública en la integridad de los senadores y del propio senado como institución.
- Resolver con mayor certeza para los senadores aquellos asuntos que pudieran presentar conflictos de intereses con asuntos privados, a fin de resolverlos de manera que se proteja el interés público.
- Regular en conductas apropiadas la función del senador.

Existe un apartado que se denomina *“reglas de conducta”*, en el que establece entre otras como obligaciones de los senadores las siguientes:

---

<sup>13</sup> Cfr. MORENO, Navarro Gloria, Op. Cit., pp. 257-313.

- En el ejercicio de su función parlamentaria, un senador no actuara protegiendo intereses privados de él o de un miembro de su familia.
- Un senador nunca utilizara su posición para influenciar en decisiones de terceras personas afectando el interés público.
- La obligación de proteger la información en estricta confidencialidad que como resultado de su posición pueda conocer.
- No deberá aceptar directamente o indirectamente cualquier regalo a menos que sea una remuneración autorizada por la ley, por excepción pueden aceptar regalos como expresión normal de la cortesía o el protocolo siempre y cuando no rebase de 500 dólares canadienses.

La función principal de este oficial de ética del senado es la de realizar los deberes y las funciones asignados por esta institución para gobernar la conducta de los miembros del propio senado en el ejercicio de su cargo como miembros de este órgano.

Cuando el oficial de ética considere que un senador no se ha conducido de acuerdo a los lineamientos que marca el propio código, puede ordenar se realice una investigación respecto a su actuar, la cual concluye con un informe y recomendaciones de este oficial al senador infractor.

Por su parte la oficina de la comisión de ética, "*office of the ethics commissions*", tiene por función regular los deberes y funciones asignados por la cámara de los comunes respecto a la conducta de sus miembros y administrar cualesquiera de sus principios, reglas u obligaciones éticas establecidas por el primer ministro.

Esta oficina tiene dos responsabilidades importantes:

- La administración del conflicto del código del interés para los miembros de la cámara de los comunes y;
- El conflicto relacionado pero separado del "*conflict of interest and post employment code for public office holders*".

Se trata de apoyar los principios adoptados por el parlamento conforme a éstos dos códigos. En ambos casos, los propósitos radican en obtener la confianza del gobierno e instituciones parlamentarias, y asegurar a los canadienses que sostienen su gobierno representantes elegidos en los estándares que ponen el interés público sobre sus intereses y acto privados, en una manera honesta y transparente.

Las funciones de esta comisión de ética se pueden resumir en lo siguiente:

- Administra los conflictos que puedan suscitarse de la aplicación del código del interés para los miembros de la cámara de los comunes adoptada el 29 de abril del 2004; como parte de esa responsabilidad, la oficina mantiene el registro de los informes públicos del acceso de miembros.
- Además, la oficina también administra los conflictos suscitados por el primer ministro y el *conflict of interest and post employment code for public office holders*; dentro de esa responsabilidad, se atribuye a la comisión de ética también el registro público para los sostenedores de la oficina pública, incluyendo ministros, los ministros del estado y las secretarías parlamentarias.
- Proporcionar las opiniones confidenciales a los miembros de la cámara de los comunes y el consejo a los sostenedores de la oficina pública, en cualquier materia respetando sus obligaciones bajo este código.
- Conducir las investigaciones, a nombre del parlamento, a petición de sus miembros y de la cámara de los comunes, como miembros o sostenedores de la oficina pública, en cuestiones de la conformidad aplicable de cualquier código.
- En el desempeño de estos deberes, la oficina puede también emprender iniciativas y actividades educativas de la información para informar a sus clientes y el público en general.
- Para apoyar su mandato, el parlamento concede un presupuesto anual a la oficina; también la comisión de ética tiene la facultad de contratar a personal para asistirle en sus deberes.<sup>14</sup>

De lo expuesto en este capítulo y una vez que analizamos en forma general la estructura, organización y aplicación de la deontología jurídica en el actuar de los miembros del poder legislativo, considero que Canadá es el país que destaca, toda vez que se observan la implementación de principios éticos y jurídicos para regir el actuar de sus representantes populares en el parlamento, ya que no solo prevé estas normas y principios en un documento denominado “*reglas de conducta*”, sino que además establece las figuras del oficial de ética del senado y la oficina de la comisión de ética, cuyo propósito en ambas radica en obtener la confianza del gobierno e instituciones parlamentarias y asegurar a los canadienses que su gobierno y sus representantes ponen el interés público por encima de sus intereses particulares de manera honesta y transparente.

---

<sup>14</sup>Cfr. página web <http://www.parl.gc.ca>, consulta realizada el 08 de marzo del 2006 a las 17:06 p.m.



## **CAPÍTULO QUINTO “Propuesta de los principios éticos que deben prevalecer en la integración, organización y funcionalidad del Poder Legislativo mexicano”.**

### **5.1 Elaboración del proyecto de un código federal de ética para el trabajo de los legisladores, atendiendo los principios que prevé la deontología jurídica.**

#### **5.1.1 Introducción**

La elaboración de un proyecto de código federal de ética para el trabajo de los legisladores, responde a la ausencia de un ordenamiento jurídico que contemple la regulación de la función legislativa desde el punto de vista deontológico, así como, la necesidad de jerarquizar los ideales, principios y valores del propio congreso como órgano de representación política sobre cualquier interés personal o de grupo.

Ya que aún cuando hemos visto que en los estatutos de cada partido político se enuncian principios de rectitud y buen comportamiento, éstos no centran su atención en los legisladores como representantes a cargos de elección popular, sino que rigen el actuar de sus integrantes solo como militantes o afiliados de la organización política de que se trata, lo que indudablemente los lleva a poner sus ideales e intereses particulares o de partido por encima de la voluntad general.

Atento a lo anterior, se considera necesario la creación de un instrumento normativo de carácter general, mediante el cual se plasmen los deberes profesionales y se materialice la deontología integrada por los valores éticos y morales, mismos que deben ser aceptados voluntariamente por los legisladores, transformándolos en reglas de conducta obligatorias y reglas para el funcionamiento interno de ese órgano constituido.

Se busca materializar aquellas conductas que no forman parte de las hipótesis normativas del derecho vigente, para ello este proyecto tiene como propósito reconocer la importancia de principios éticos y morales en el actuar de los legisladores como representantes populares, expresados en un cuerpo normativo, con el objeto de adecuar su conducta para cumplir con su responsabilidad social, basando su validez en su eficacia cotidiana, es decir, en el hecho de que el deber ser dispuesto en las normas se identifican con las conductas fácticas o de hecho de los sujetos obligados, ya que un legislador en razón de su nombramiento como representante popular, tiene más obligaciones que las que le corresponderían como simple ciudadano.

La propuesta de este código de ética para regular el trabajo de los legisladores contempla la aplicación de los principios de legalidad, honradez, lealtad,



imparcialidad, eficiencia, así como, los valores de justicia, bien común, prudencia, verdad y seguridad jurídica.

Considerando que la conducta de éstos por el desempeño de sus actividades puede encuadrarse en tres tipos de violaciones, en principio atendiendo la honorabilidad de su persona como representantes populares y del propio recinto legislativo, cuidando la integridad de ambos, asimismo, por el desarrollo del trabajo legislativo con relación al partido de afiliación y por aquéllas conductas que pudieran considerarse corruptas o deshonestas y en cuyo supuesto prever la posibilidad para dar cabida a una sanción o amonestación que puede ir desde un llamado de atención, descuento en su salario y/o destitución e inhabilitación para desempeñar un cargo de elección popular.

### **5.1.2 Semblanza del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

En el momento del diseño de un sistema bicameral, México vivía una situación muy conflictiva en la cual el poder ejecutivo era muy débil, la Iglesia fuerte y había intervención de otros estados, por lo tanto, había que fortalecer al ejecutivo con respecto a su principal contrincante dentro del sistema político que era el congreso, siendo ésta una de las justificaciones de la bicameralidad.

El poder legislativo en nuestro país deriva del sistema político presidencial, depositado en una Cámara de Diputados integrada por 500 Diputados y una Cámara de Senadores compuesta por 128 miembros, que en conjunto se denominan “Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, ambas cámaras son renovadas en su totalidad, para la cámara de diputados es cada 3 años y la de senadores cada 6 años.

Podemos referir que el poder legislativo tiene cuatro entidades básicas: el Congreso General con la reunión de ambas cámaras y por ende de los 628 legisladores, la cámara de diputados integrada por los 500 miembros, la cámara de senadores con sus 128 y la comisión permanente con 37 legisladores, de los cuales 19 son diputados y 18 son senadores.

En cuanto a su funcionamiento el Congreso General, realiza dos períodos ordinarios de sesiones al año (el primer período da inicio el 1° de septiembre de cada año y no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la república inicie su encargo y en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año y el segundo período da inicio el 1° de febrero y no puede prolongarse mas allá del 30 de abril de cada año) y tantos extraordinarios como sea necesario para desahogar los asuntos de su competencia previa convocatoria por decisión propia o a petición del presidente de la república, emitida por el órgano que suple al congreso durante sus recesos, denominada comisión permanente.

Asimismo, el congreso general es un medio de educación política, pues los debates hacen del conocimiento del público, los problemas públicos que enfrenta el estado. Además las necesidades mismas del debate parlamentario obligan a la presentación de los problemas más complejos en forma más accesible y comprensible para legisladores y público. Por lo que el Congreso General como poder legislativo es el foro popular por excelencia para que con la voz pero también con el silencio se legitimen acciones que como ciudadanos nos convengan o nos dañen en nuestros intereses.

### **5.1.3 Deontología aplicable al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

A continuación se presenta el proyecto de código federal de ética para el trabajo de los legisladores, documento que se ha considerado para implementar en el Congreso General y cuya aplicación va dirigida a nuestros diputados y senadores.

Cabe hacer mención que se elaboró un memorial de particulares con dicho proyecto el cual fue recepcionado el pasado 09 de octubre del año en curso, en la oficialía de partes de la cámara de diputados, con el objeto de que sí se estima correcto y adecuado, pueda ser turnado a la comisión que corresponda atendiendo su contenido para su análisis y consecuente dictamen a fin de ser sometido a la consideración del pleno de la cámara y en su caso votado, para su posterior traslado a la cámara de senadores (ver apéndice 1).

## **CÓDIGO FEDERAL DE ÉTICA PARA EL TRABAJO DE LOS LEGISLADORES**

### **Capítulo I “Del objeto”**

#### **Artículo 1°.- Objeto**

Este cuerpo normativo tiene por objeto reconocer la importancia de principios éticos y morales en el actuar de los legisladores como representantes populares en general y en específico en función de su partido político o ideología, a fin de adecuar su conducta en el cumplimiento de su responsabilidad social, basando su validez en su eficacia cotidiana, es decir, en el hecho de que el deber ser dispuesto en las normas se identifica con las conductas fácticas o de hecho de los sujetos obligados.

### **Capítulo II “De los miembros”**

#### **Artículo 2°.- Sujetos obligados**

Los principios y reglas que contiene este instrumento jurídico están dirigidos a todos los legisladores, independientemente de que sean o no militantes de un partido político o de la ideología que expresen, por haber cubierto los

requisitos y formalidades que la ley exige tienen la investidura de diputado o senador de este Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, cuando se trate del contenido de las iniciativas que presenten, la ética de los legisladores estará directamente vinculada a la ideología expresada en los estatutos de su partido político, ya que el cargo de legislador tiene relación directa con la representación de un sector de la población que elige al representante en función de su ideología y plataforma política.

### **Capítulo III “De los principios y valores”**

#### **Artículo 3°.- Principios**

Atendiendo la definición que la propia constitución política atribuye a “servidor público”, al considerar con tal carácter, entre otros a los representantes de elección popular, se enuncian para efectos de atribuirles responsabilidad administrativa y jurídica los principios bajo los cuales deben regir su conducta como son: la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia.

#### **Artículo 4°.- Legalidad**

La legalidad como principio constitucional constriñe a los legisladores que integran cada una de las cámaras de la legislatura de que se trate a realizar su función y actividades laborales con estricto apego a la normatividad autorizada, en orden de preeminencia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, el Código de Ética para el trabajo de los legisladores, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental y todas las leyes correlativas, así como, reglamentos de carácter supletorio.

#### **Artículo 5°.- Honradez**

La honradez como principio de conducta implica la ejecución responsable de las obligaciones establecidas para cada uno de los legisladores sin distinción de partido o ideología a fin de cumplir con el trabajo asignado en forma íntegra.

#### **Artículo 6°.- La lealtad**

La lealtad como principio, intrínsecamente conlleva a la honradez y la verdad y se traduce en la dedicación y el cumplimiento de lo exigido por las leyes de la fidelidad, por lo que como legislador, en función del partido al cual se encuentre afiliado o la ideología que pregone se constriñe al cabal cumplimiento de sus actividades con honor y dignidad que el propio cargo le confiere, salvaguardando los ideales de justicia y bien común.

La lealtad para un legislador implica el no ejercicio de cualquier otra comisión o empleo durante el tiempo que dure su encargo, por el cual disfrute de un sueldo, sin licencia previa de la cámara respectiva.

Como excepción a esta regla se encuentra el ejercicio de actividades de investigación o docencia cuyos fines por su propia naturaleza sean solo didácticos.

### **Artículo 7°.- La imparcialidad**

La imparcialidad implica la no interferencia de intereses sin distinción alguna en el desarrollo del trabajo legislativo con el objeto de salvaguardar la credibilidad del congreso como un órgano de representación popular. Como legislador se debe atender al bien común y a los intereses de los representados sobre los intereses particulares del partido político que lo postuló al cargo, así como, de los gremios a los que pudiera pertenecer.

### **Artículo 8°.- La eficiencia**

El trabajo legislativo debe ejercerse por quienes tengan el conocimiento y experiencia en la materia de que se trate aunado a la aplicación de una técnica legislativa adecuada para la elaboración y estudio de las leyes, pues las implicaciones jurídicas de las disposiciones legales permitirán la aplicación de las mismas al caso concreto, facilitando la interpretación por parte de los jueces. Por ello los legisladores están obligados a capacitarse constantemente con objeto de obtener dicha profesionalización.

### **Artículo 9°.- Valores**

La deontología en la aplicación de los deberes de todo profesional recibe sus valores del derecho y de la ética, por lo que la conciencia del legislador debe basarse en la justicia, bien común, prudencia, verdad y seguridad jurídica.

### **Artículo 10.- La justicia**

La justicia como virtud fundamental del derecho debe prevalecer en el actuar del legislador, tratando de lograr la equidad en la expedición de leyes procurando a las clases socialmente débiles, estableciendo los derechos del hombre frente al estado, buscando la igualdad de todos los ciudadanos frente

a la ley, a la autoridad, tanto en honores como servicios, retribuciones, bienes, impuestos y procurando además la imparcialidad en todo momento.

#### **Artículo 11.- El bien común**

Como objeto principal de las atribuciones que la ley le otorga al legislador se encuentra el buscar el beneficio de la sociedad en general, buscando un equilibrio entre el interés de sus representados y de la comunidad, el cual debe ser expresado en una normatividad acorde a la realidad social.

#### **Artículo 12.- La prudencia**

El proceso legislativo implica la búsqueda del equilibrio en la aplicación de valores a fin de evitar originar un perjuicio, se trata de practicar el justo medio en la creación de normas jurídicas.

#### **Artículo 13.- La verdad**

El legislador debe traducir las necesidades reales de la sociedad en normas que busquen la satisfacción general y de sus representados y no solo de unos cuantos.

Este valor implica también que el representante de un cargo de elección popular se conduzca con la verdad y que su actuar no se traduzca en demagogia.

#### **Artículo 14.- La seguridad jurídica**

Los legisladores deben buscar la protección del individuo en su persona, bienes y derechos evitando que éstos sean objeto de ataques y en el supuesto de producirse se debe asegurar su reparación, para ello se auxiliaran de la redacción de las normas como función principal inherente a su mandato, las cuales deben expresar de forma clara y sencilla los derechos y obligaciones de todo individuo, recordando que las normas son imperativos de conducta para las personas.

### **Capitulo IV “De las violaciones a la ética en el trabajo de los legisladores”**

#### **Artículo 15.- Violaciones éticas que recaen en la honorabilidad de la persona de los legisladores o en el recinto legislativo**

Debido a que el cargo de legislador implica la honorabilidad de la función legislativa a través de la persona del legislador, éste deberá respeto a su investidura y al recinto donde se lleve a cabo la función legislativa. Por lo anterior, se consideran violaciones a la ética del trabajo de los legisladores:

- a) Aparecer en público y/o en las sesiones de cualquiera de las cámaras o del congreso general, en estado de ebriedad o bajo el influjo de cualquier sustancia enervante o psicotrópica;
- b) Aparecer en programas radiofónicos, televisivos, propaganda escrita, auditiva o visual y en general en cualquier medio publicitario con un objeto diferente al relativo al trabajo estrictamente parlamentario, ya sea para información o difusión de las labores propias del legislador;
- c) Tratar de hacer valer el fuero constitucional ante autoridades administrativas con objeto de evadir disposiciones o responsabilidades ciudadanas que traten de proteger la tranquilidad de las personas, tales como el reglamento de tránsito y los reglamentos de policía y buen gobierno;
- d) Violentar el derecho de petición y de asociación política en los términos dispuestos en el párrafo primero del artículo octavo y párrafo segundo del artículo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- e) Violentar el orden dentro de cualquiera de las cámaras o dentro del recinto del congreso general, con objeto de impedir que se lleve a cabo cualquier votación o acto solemne establecido en la legislación respectiva y;
- f) Utilizar la tribuna con objeto de injuriar o denostar el trabajo de cualquier otro legislador o servidor público sin tener pruebas de su dicho.

**Artículo 16. Violaciones éticas que recaen en el trabajo de los legisladores en función de su filiación partidista o segmento de su representación popular**

Debido a que el cargo de legislador se confiere a través de elección popular directa, y que los electores eligen a sus representantes en función de una ideología, filiación partidista y estatutos partidarios, se consideran violaciones a la ética en el trabajo de los legisladores:

- a) Presentar o votar afirmativamente iniciativas de ley, o puntos de acuerdo, que violenten o afecten directamente a sus representados en función de la posición ideológica o partidaria por la cual fueron electos;
- b) Transitar de un partido político a otro dentro del ejercicio de una legislatura y;
- c) La presentación de iniciativas de ley o puntos de acuerdo que favorezcan sus intereses particulares y/o a los de los miembros de su filiación partidista.

## **Artículo 17. Violaciones éticas que recaen en el trabajo de los legisladores por corrupción y deshonestidad**

Debido a que la honestidad es un principio fundamental de la deontología en el trabajo legislativo, se consideran faltas graves a la ética en el trabajo de los legisladores:

- a) Recibir o dar dinero a cambio de votar u omitir votar una ley o punto de acuerdo.
- b) Recibir u otorgar privilegios o apoyos, económicos, políticos, sociales o personales a cambio de votar u omitir votar una ley o punto de acuerdo.
- c) Recibir emolumentos o salarios que provengan de cualquier persona física o moral diferente de la legislatura y;
- d) Realizar actividades profesionales diversas al trabajo legislativo, salvo las de carácter académico, siempre y cuando no se reciba contraprestación alguna por dichos servicios.

## **Capítulo V “Funciones y deberes para el desempeño del encargo”**

### **Artículo 18.- Uso del cargo público**

La obligación como legislador implica la abstención de utilizar el cargo para obtener beneficios personales de tipo económico, privilegios o favores de cualquier naturaleza con el fin de beneficiar o perjudicar a terceros. En caso contrario el legislador como servidor público que aceptara o pidiera dinero o regalos como consecuencia de la prestación de su servicio puede ser susceptible para la aplicación de las sanciones previstas en el Código Penal Federal por el delito de cohecho.

### **Artículo 19.- Transparencia**

Los legisladores como servidores públicos deben permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley.

La transparencia en el servicio público también implica que los legisladores hagan un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

## **Artículo 20.- Declaración patrimonial**

Como parte de la transparencia y honestidad de los legisladores, se prevé la obligación de presentar la declaración patrimonial correspondiente al inicio de su gestión y al final de la misma, la cual también servirá para comprobar que no hubo enriquecimiento ilícito durante su encargo.

## **Artículo 21.- Uso y asignación de recursos**

Los bienes, instalaciones, recursos humanos y financieros del Congreso General y de cada una de las cámaras deben ser utilizados exclusivamente para cumplir con la misión y objeto del cargo conferido, adoptando además la cultura de racionalidad y ahorro.

Para el caso de los bienes inmuebles propiedad del estado que hayan sido asignados para el ejercicio del trabajo legislativo, éstos no deben ser utilizados para asuntos particulares ni tampoco adquirirlos por sí o interpósita persona.

## **Artículo 22.- Confidencialidad**

Los legisladores deben mantener en forma confidencial la información que por su propia naturaleza implique estricto cuidado personal y de la obtenida durante el ejercicio de las actividades de la legislatura de que se trate, excepto cuando se requiera por la propia ley.

Asimismo, se debe impedir o evitar la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebida de la misma.

## **Artículo 23.- Preparación**

El trabajo legislativo requiere una preparación especial y exige al legislador el conocimiento de la materia o materias relacionadas con la comisión a la cual se encuentre adscrito, así como, del contenido del texto constitucional, del proceso legislativo y de la integración y funcionamiento de las comisiones legislativas.

Aún cuando el marco jurídico aplicable a los legisladores no exige un nivel mínimo de escolaridad para el ejercicio de la función de que se trata, el propio cargo constriñe a la capacitación y estudio continuo a fin de contar con una comprensión objetiva y documentada de los cambios y avances más significativos en el campo del saber y el hacer humano.



Se exige a los legisladores en el ejercicio de su cargo profesionalismo, capacidad, apartidismo, experiencia y honestidad.

#### **Artículo 24.- Relaciones entre los legisladores**

Los legisladores deben conducirse con respeto y dignidad frente al presidente del congreso, de las cámaras, sus compañeros legisladores y frente al personal del congreso sea cual fuere el cargo o actividad que desempeñe, promoviendo el trato amable y cordial, con independencia de género, ideología política, capacidades especiales, edad, religión, nacionalidad o nivel jerárquico.

#### **Artículo 25.- De la asistencia a las sesiones del congreso**

Con independencia de que la ley constriñe como legisladores a asistir las sesiones del congreso y de las cámaras, por convicción propia se debe acudir a las reuniones de trabajo, evitando la solicitud de licencias innecesarias y emitiendo el aviso correspondiente tratándose de causas graves o enfermedades, a fin de que no sea considerado como “legislador faltista”, evitando con ello la publicación del nombre de que se trate en el Diario Oficial de la Federación.

### **Capítulo VI “De las comisiones”**

#### **Artículo 26.- Del trabajo de las comisiones**

Con el objeto de lograr la eficiencia del trabajo legislativo las comisiones deben abocarse al conocimiento y discusión de los proyectos de ley, además de las funciones de supervisión, vigilancia y desempeño de las labores de la administración pública, incluyendo la municipal, otorgando calidad no en el número o volumen de comisiones, sino en la eficacia y acción reflejados en el trabajo legislativo que se expida a fin de satisfacer plenamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

### **Capítulo VII “Del fuero constitucional”**

#### **Artículo 27.- Fuero constitucional**

La inviolabilidad para manifestarse en el desempeño del cargo y la no reconvencción y enjuiciamiento por las opiniones que expresen los legisladores, otorgada por la propia constitución no debe ser considerado como un instrumento de impunidad para la comisión de delitos, toda vez que la responsabilidad en la conducta y actuar de un representante popular debe basarse siempre en el respeto de la ley a fin de enaltecer y honrar el cargo para el cual fue elegido.

## **Capítulo VIII “Difusión de las actividades del congreso”**

### **Artículo 28.- De las transmisiones del canal del congreso**

Las transmisiones del canal del congreso general tendrán por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las cámaras del congreso y de la comisión permanente, así como contribuir e informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa.

Se constriñe también al canal del congreso a informar a la sociedad mexicana bajo los principios de objetividad, veracidad, ética, pluralidad, equidad, suficiencia, oportunidad y con pleno respeto a los derechos fundamentales.

La señal y los contenidos del canal serán públicos. Podrán ser empleados por cualquier medio de comunicación, mencionando la fuente y respetando el logotipo del canal, excepto los programas cuyos derechos pertenezcan a terceros, los cuales, para su reproducción, necesitarán autorización expresa de sus propietarios o de los titulares de los derechos.

## **Capítulo IX “De la comisión especial de honor y justicia”**

### **Artículo 29.- Constitución de la comisión**

El pleno del congreso general podrá acordar la constitución de una comisión especial denominada “De honor y justicia”, a petición de la mayoría relativa tanto de la cámara de diputados como de la cámara de senadores, de igual forma podrá hacerlo a petición ciudadana fundamentada en el artículo octavo constitucional, siempre y cuando se expresen los motivos por los que se considere necesario la creación de la misma.

### **Artículo 30.- Integración de la comisión**

La comisión de honor y justicia se integrará por 5 miembros, uno de los cuales será el presidente de la mesa directiva, un diputado y un senador como representantes de ambas cámaras, quienes habrán de destacarse por su buen comportamiento y excelente trabajo legislativo y dos docentes en el ámbito parlamentario, quienes tendrán que haber destacado por su buen desempeño en el ámbito académico.

### **Capítulo 31.- Tiempo de la resolución**

La comisión de honor y justicia a partir de la recepción y turno de la queja correspondiente por desacato, incumplimiento o violación a las disposiciones contenidas en este código, tendrá un término de hasta 60 días hábiles para emitir una resolución.

## **Capítulo X “De las sanciones”**

### **Artículo 32.- Sanciones para las violaciones éticas que recaen en la honorabilidad de la persona de los legisladores o en el recinto legislativo.**

I. Cuando el legislador incurra en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 15 de este ordenamiento:

- a) Se le hará un llamado de atención en sesión pública desde la presidencia de la mesa directiva de la cámara de diputados o la cámara de senadores según corresponda, conminándolo a conducirse con propiedad de acuerdo a la investidura legislativa, de igual forma se le descontarán 30 días de dieta.
- b) Si el legislador reincide en el comportamiento, se le descontarán 60 días de dieta y se le impondrá trabajo comunitario, independientemente de someterlo a terapias de rehabilitación en el caso de conductas que tengan que ver con consumo de alcohol o drogas.

II. Cuando el legislador incurra en cualquiera de los supuestos contenidos en los artículos 16 y 17 de este código:

Se someterá a consideración de la comisión de honor y justicia para que resuelva lo que conforme a la ley respectiva proceda, cuya resolución deberá ser acatada, no admitiéndose recurso legal alguno.

## **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** Esta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** Para la creación de la “comisión de honor y justicia” contemplada en el capítulo IX de la ley, la cámara de diputados designará la partida presupuestal necesaria para su formación y sostenimiento, así como nombrará al personal técnico y administrativo de apoyo a los miembros de la comisión.



## Conclusiones

### Capítulo I.- “Antecedentes histórico-jurídicos del Poder Legislativo en México”

**PRIMERA.-** Los antecedentes del Poder Legislativo se encuentran en el año 1035 en Inglaterra con la Cámara de Lores y la Cámara de los Comunes y posteriormente en 1018 con las “Cortes” en los distintos reinos de España, de ahí que hasta la fecha el Poder Legislativo en España se le denomine Cortes Generales.

**SEGUNDA.-** A pesar de que se han considerado como los antecedentes más cercanos de nuestro Congreso General Mexicano, a la Constitución Norteamericana de 1787 y a las Cortes de Cádiz de 1812, podemos concluir que, debido a que este último contempla la posibilidad de que los nacidos en las provincias formen parte de las “Cortes” se configura como el primer antecedente jurídicamente respaldado de la existencia de un congreso en nuestro país.

**TERCERA.-** La evolución histórica del parlamentarismo mexicano se hace presente a través de las siguientes legislaciones:

- a) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán de 1814), que en su artículo 48 expone la integración de un supremo congreso.
- b) Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, que contempla la formación de un Poder Legislativo provisional (Junta Provisional Gubernativa) hasta que se conformase un congreso constituyente.
- c) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 que contemplaba la existencia de un congreso dividido en una cámara de diputados y una cámara de senadores elegidos cada dos años de manera directa por los ciudadanos de los estados. Es importante señalar que surge la figura del voto censitario.
- d) Constitución Centralista de 1836 que conserva la conformación de un congreso bicameral, en donde la cámara de diputados se renovarían en mitad mediante elección popular cada dos años, en cuanto a la cámara de los senadores, éstos duraban en su encargo 6 años, pero el senado se renovaba por terceras partes cada dos años y eran designados por mayoría de votos por la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia, esta elección era calificada por el supremo poder conservador.

- e) Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 que contempla una organización del legislativo muy similar a la contenida en la Constitución Centralista de 1836.
- f) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 en donde se restaura el federalismo en México y se establece un congreso federal unicameral, denominándosele “Congreso de la Unión”, consagrando también un sistema de gobierno semipresidencial o un parlamentarismo aproximado, porque el ejecutivo era elegido por el congreso constituido en colegio electoral y además el primero debía subordinarse ante el segundo.
- g) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, este texto da su organización actual al Congreso General.

## **Capítulo II.- “Integración y organización del poder legislativo en el texto constitucional vigente.”**

**CUARTA.-** De acuerdo a nuestro texto constitucional vigente la integración del poder legislativo en México hemos visto que se conforma por:

Una cámara de diputados compuesta por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 200 electos por el principio de representación proporcional, de éstos últimos se concluye que no se comprometen con los ciudadanos como representantes populares, toda vez que en la práctica defienden los intereses del partido que los eligió o en su caso sus intereses individuales.

Así también por una cámara de senadores que se integra por 128 miembros, elegidos:

- 2 por cada estado electos por el principio de mayoría relativa y 2 por cada entidad federativa por el principio de mayoría relativa.
- 32 se asignan de acuerdo al principio de primera minoría.
- Y los 32 restantes por el principio de representación proporcional.

**QUINTA.-** Derivado de lo anterior y de que en nuestro país el sistema de representación es mixto, aplicando los principios de representación proporcional y de votación por mayoría relativa, implica que la integración del Congreso General tenga formas y proporciones distintas en su representatividad, que si bien no garantizan el equilibrio de las fuerzas e intereses de toda una nación, sí permiten la pluralidad de criterios, partidos e idiosincrasias que representan los intereses generales de la población, sólo que congregados bajo un poder legislativo.

**SEXTA.-** Del análisis realizado a nuestro texto constitucional vigente, concluimos que tanto la cámara de diputados como la de senadores se organizan para el cumplimiento de sus funciones en una asamblea plenaria o pleno, comisiones de trabajo y grupos parlamentarios. Por lo que consideramos la

necesidad de crear o prever una comisión que dentro de sus funciones establezca vigilar el cumplimiento y en su caso sancionar las faltas que se cometan, derivado de la aplicación del proyecto de código de ética que se presenta como propuesta.

**SÉPTIMA.-** En virtud de que la organización de las cámaras que integran el Congreso General tienen como objeto la funcionalidad y celeridad de los procesos parlamentarios, no pueden ser objeto de una regularización jurídica con contenido deontológico, ya que la deontología se refiere y aplica a las personas como entes humanos y no a las instituciones.

**OCTAVA.-** Si bien es cierto que la deontología jurídica está ausente en las normas que contempla la integración y organización del Congreso General por ser éste una institución y no una persona, debemos tomar en cuenta que los partidos políticos como entidades de interés público que dan acceso a las personas al ejercicio del poder público, sí contemplan normas con contenido deontológico que deberán ser acatadas por sus afiliados o militantes y que sin embargo, consideramos no son suficientes, pues el interés de partido o el interés individual tendrá mayor preeminencia sobre el bien común o la voluntad general.

Asimismo, los legisladores apartidistas que por su propia condición no representan a ningún partido político, sino que sabemos son independientes, entonces no están sujetos a ninguna norma o precepto deontológico, pues ante la carencia de un código de ética para el Congreso General, a éstos ni siquiera puede constreñírseles a la aplicación de preceptos de esta naturaleza que pudieran estar contenidos en estatutos de su partido.

### **Capítulo III.- “La deontología jurídica en el ejercicio de la función del legislador”**

**NOVENA.-** De acuerdo a la ideología de Jeremy Bentham la deontología es una ciencia que fundamentalmente estudia el ámbito de la moral, es decir, aquéllas conductas del hombre que tienen que ver con lo bueno en el ámbito personal y social; sin embargo, el propio Bentham reconoce que dicha deontología solo se explica en función del bienestar que pueden proporcionar al grupo social; por lo tanto, podemos hablar de una deontología médica, periodística y especialmente para nuestro trabajo, de una deontología en el ámbito de las funciones del legislador, con objeto de que sus funciones se dirijan hacia el bien común y no al bien personal.

**DÉCIMA.-** Del análisis realizado en este capítulo, estimo que la deontología es una ciencia que atañe a principios éticos, que a su vez derivan de principios morales, en tanto que la moral se entiende como una ciencia de lo bueno y lo malo en el ámbito personal y de la ética considero se derivan conductas con contenido moral de cuya observancia depende la subsistencia de un bien superior denominado bien común, al cual deben atender nuestros legisladores como representantes populares.

**DÉCIMA PRIMERA.-** De las actividades que realizan los diputados y senadores que integran el Congreso General, podemos mencionar entre las principales a las siguientes funciones: legislativa, de control de poder político y la de representación de los intereses del grupo que los eligió, por lo tanto, el legislador debe constreñir su actuación a un marco jurídico con contenido ético o deontológico con objeto de que su actuación beneficie directamente a sus representados e indirectamente a la voluntad general.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** Actualmente el marco jurídico aplicable a los legisladores en nuestro país se conforma por:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y;
- Código Penal Federal

**DÉCIMA TERCERA.-** Atento a lo anterior y del análisis realizado al marco jurídico aplicable a los legisladores en México se desprende que en ninguna norma jurídica existe un contenido deontológico claro y expresado en una codificación o compilación sancionable, sino por el contrario se observa en normas dispersas, cuyas conductas pueden ser tipificadas en delitos o ser objeto de responsabilidades administrativas o políticas, en cuyo caso nos encontramos con el problema del fuero constitucional, que nos impide sancionar de manera eficaz las conductas antiéticas, hasta en tanto no se siga un procedimiento por separado para el desafuero o la declaración de procedencia.

**DÉCIMA CUARTA.-** Se considera que los únicos ordenamientos de los que hemos enunciado y que integran el marco jurídico de los legisladores, que contemplan normas con contenido deontológico en forma expresa, aún cuando éstas son aisladas son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### **Capítulo IV.- “Estudio comparativo de la integración del poder legislativo en España, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá a la luz de la deontología jurídica”**

**DÉCIMA QUINTA.-** Se analizó el contenido deontológico en las legislaciones relativas al poder legislativo en los países citados en el capítulo IV, en virtud de que España y Estados Unidos de América son considerados como los antecedentes más cercanos al nacimiento del parlamentarismo mexicano. Por otro lado, en el caso de Canadá, se encontraron figuras interesantes en materia de legislación con contenido deontológico como es el caso de la *Office of the Senate*



*Ethics Officer ó la Oficina del Oficial de Ética*, la Comisión de Ética y el Código de Interés aprobado por el Senado canadiense en el año 2005.

**DÉCIMA SEXTA.-** Del análisis realizado a la legislación española en materia parlamentaria, la Constitución Política de 1978 prevé que España es un estado democrático con una forma de gobierno basada en una monarquía constitucional y parlamentaria. Por ello, es comprensible que a pesar de que su poder legislativo se fundamente en el principio de bicameralidad, el congreso de los diputados revista una especial importancia política y jurídica, ya que en sus miembros recae la representación popular y por lo tanto son protegidos por prerrogativas de inmunidad e inviolabilidad.

Estas prerrogativas ocasionan que la legislación para el trabajo parlamentario con un contenido deontológico sea realmente pobre, ya que solo existen algunos enunciados aislados que se encuentran contenidos en el Reglamento del Congreso y que se centran en observar una conducta decorosa e íntegra como es la asistencia continua a las sesiones del congreso, a respetar el orden y adecuar su conducta al reglamento, no obtener ingresos o remuneración por el desarrollo de alguna otra actividad que difiera de su encargo, se constriñe a la declaración patrimonial de sus bienes, observar y cumplir las normas sobre incompatibilidades, guardar disciplina parlamentaria y ante el incumplimiento de éstas, las sanciones pueden ser suspensión y pérdida de su condición como diputado; sin embargo, derivado de la inmunidad que gozan, se precisa primero la declaratoria de pérdida de fuero a fin de estar en posibilidad de iniciar el procedimiento correspondiente, supuestos que en comparación con nuestra legislación no se observan muchas variantes, de hecho podíamos afirmar que se norman en forma muy parecida.

**DÉCIMA SÉPTIMA.-** Siguiendo con el análisis de la legislación parlamentaria española, encontramos que para el caso de los miembros del senado, solo se contempla la posibilidad de que el presidente de la cámara haga un "llamado al orden" en el supuesto de que los senadores expresen palabras ofensivas al decoro del recinto o de sus miembros, de las instituciones del estado o de cualquier otra persona o entidad o por su ausencia a los debates, sin embargo, sí después de tres llamadas de atención en una sesión el senador continúa con la misma actitud, el presidente tendrá la facultad para pedirle que se retire e incluso que no asista a la siguiente sesión y en caso de reincidencia puede la cámara decidir su expulsión y acordar su suspensión en el ejercicio de la función parlamentaria por el plazo máximo de un mes.

Características como ésta fueron tomados en cuenta en la propuesta de código que presentó, por considerarlos correctos, ya que ante la falta o mala conducta de los legisladores se puede dar inicio a una amonestación pública o llamada de atención, pero dependiendo de la reincidencia o de la gravedad de la falta ésta puede llegar a la suspensión del ejercicio de su cargo como representante popular.

**DÉCIMA OCTAVA.-** Del análisis realizado a la legislación parlamentaria de los Estados Unidos de Norteamérica, se concluye que su congreso esta basado en el principio de bicameralidad y se conforma por una cámara de representantes y un senado, que realizan la función legislativa unidos en un congreso. En relación a la existencia de una legislación parlamentaria con contenido deontológico, solamente encontramos un documento conocido como *“Ethics Manual For Members Officers and Employees of the U.S. House of Representatives”*, que no es otra cosa que un manual con preceptos de contenido ético que pretenden regular la conducta de los integrantes de la cámara de representantes, a fin de que su comportamiento refleje respeto y credibilidad a la cámara como institución.

**DÉCIMA NOVENA.-** De los preceptos más significativos de la legislación parlamentaria con contenido deontológico de los Estados Unidos de América, se encuentran la obligación de cumplir con la normatividad para la cámara de representantes, la prohibición de recibir compensaciones o dádivas derivado de su posición en el congreso, mantener separados los recursos de sus campañas y los gastos personales, justificar y comprobar gastos de campaña, evitar tráfico de influencia y nepotismo. Por lo que podemos concluir que aún cuando existe este manual, consideramos que no se establecen las suficientes normas de contenido deontológico para regir el actuar de los integrantes del congreso, pues éste documento solo se aplica a la Cámara de Representantes, dejando al margen al Senado. Asimismo, las sanciones solo hacen referencia a suspensiones temporales en el cargo; vale la pena advertir, que este manual no solo rige a los legisladores, sino que es aplicable a cualquier integrante de la cámara sin hacer distinción de jerarquías, pues se reitera que el objeto principal es salvaguardar la credibilidad de la cámara como institución.

**VIGÉSIMA.-** Del análisis realizado a la legislación parlamentaria canadiense, se concluye que el sistema parlamentario canadiense está basado en el principio de bicameralidad. El parlamento se conforma por la cámara de los comunes (diputados) ó *House of Commons* y el senado; éste último a su vez, se integra por 105 miembros, elegidos por el gobernador general previa selección que se realiza en el gabinete del primer ministro. La cámara de los comunes se conforma por un total de 295 miembros, cuya elección corresponde a los ciudadanos canadienses, ambos como parlamento duran en su encargo 5 años.

**VIGÉSIMA PRIMERA.-** Con relación a la deontología que impera en su marco normativo, se encuentran previstas algunas figuras jurídicas que considero adecuadas para regular la conducta de los legisladores, con el objeto de asegurar la confianza del parlamento como institución, como son: *Office of the Senate Ethics Officer*, una oficina de la comisión de ética y el *Conflict of Interest Code for Senators*. La *Office of the Senate Ethics Officer*, el objetivo de esta oficina del oficial de ética consiste en asegurar la integridad del senado como parte fundamental del sistema de gobierno de Canadá, cuyas funciones son emitir

resoluciones a los senadores por su mal actuar y de los conflictos que pudieran originarse con la aplicación de un cuerpo normativo que denominan *Conflict of Interest Code for Senators*.

Las reglas de conducta que establece este código se basan en el ejercicio de la función parlamentaria de él o incluso de algún miembro de su familia, estableciendo la prohibición para hacer uso de su cargo para influir sobre decisiones de terceras personas, se le constriñe a proteger la información de estricta confidencialidad que como resultado de su posición pueda conocer, la prohibición para aceptar regalos, dádivas o remuneraciones no autorizadas por la ley por el ejercicio de sus funciones, estableciendo un límite del monto hasta por 500 dólares canadienses.

#### **CAPÍTULO V.- “Propuesta de los principios éticos que deben prevalecer en la integración, organización y funcionalidad del poder legislativo mexicano”**

**VIGÉSIMA SEGUNDA.-** Debido a que nuestro país no contiene ninguna norma jurídica que regule la función parlamentaria y que se fundamente claramente en la deontología, se propone la creación de un código federal de ética para el trabajo de los legisladores.

Dicho código contempla la aplicación de los principios siguientes: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, valores, justicia, bien común, prudencia, verdad y seguridad jurídica.

**VIGÉSIMA TERCERA.-** En nuestra propuesta de código federal de ética para el trabajo de los legisladores, se contemplan tres tipos de violaciones a la deontología del trabajo parlamentario:

- a) Violaciones éticas que recaen en la honorabilidad de la persona de los legisladores o en el recinto legislativo;
- b) Violaciones éticas que recaen en el trabajo de los legisladores en función de su filiación partidista o segmento de su representación popular y;
- c) Violaciones éticas que recaen en el trabajo de los legisladores por corrupción y deshonestidad.

**VIGÉSIMA CUARTA.-** Las sanciones aplicadas a las violaciones expresadas en la conclusión anterior contemplan desde el llamado de atención público aparejado a un descuento de 30 a 60 días de dieta, hasta la destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar de nueva cuenta un cargo de elección popular.



## **Bibliografía consultada**

ALAMÁN, Lucas, "Historia de México", Publicaciones Herrerías, México, 1938.

ARELLANO, García, Carlos, "Métodos y Técnicas de Investigación Jurídica", editorial Porrúa, México.

ASPE, Hinojosa, Roberto, "Los Fines del Derecho", editorial Porrúa, México, 2003.

BEJERMI, Jhon, "Canadian Parliamentary Handbook", Ed. Borealis Press Ottawa, Canada, 2002.

BERNARDO, Pérez Fernández del Castillo, "Ética del Legislador", editorial Porrúa, México, 2004.

BERNARDO, Pérez Fernández del Castillo, "Deontología Jurídica (Ética del Abogado y del Servidor Público)", editorial Porrúa, México, 2003.

BOCANEGRA, José María, "Memorias para la Historia del México Independiente (1822-1846)", Imprenta del Gobierno Federal en el ex arzobispado, México, 1892.

BURGOA, Orihuela Ignacio, "El Jurista y el Simulador del Derecho", 7ª Ed., editorial Porrúa, México, 1998.

BLÁNQUEZ, Fraile Agustín, "Diccionario Latino Español", T. I, 5ed. editorial Ramón Sopena, Barcelona, 1980.

CICERÓN, Marco Tulio, "Los Oficios o los Deberes", libro segundo, capítulo quinto, editorial Porrúa, México, 1982.

COLLIARD, Jean Claude "Los Regímenes Parlamentarios Contemporáneos ». editorial Blume, Barcelona, 1981.

COVIÁN, Andrade, Miguel, "El Sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural", 2ª Ed., editado por el Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A. C., México, 2001.

COVIÁN, Andrade, Miguel, "Teoría Constitucional", 2ª Ed., editado por el Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., México, 2000.

COVIÁN, Andrade, Miguel, “El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado”, editado por el Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., México, 2001.

CRUZ, Rodríguez José Antonio, “Los Institutos de Investigación Legislativa”, ponencia publicada en el Primer Foro Regional Sobre Temas Legislativos, editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1999.

DEL ROSAL y Hermsillo, Alfonso, “Proceso Legislativo”, conferencia publicada en la memoria del Primer Congreso Legislativo Universitario en el Palacio de San Lázaro, México, abril 2003.

DEMESTRI Felip, Fabricio Javier, “La Ética del Abogado, Deontología Jurídica 2000, México, 2000.

DUBLÁN, Manuel y Lozano, José María, “Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República”, tomo I, editorial Imprenta del Comercio, México, 1976.

FERNANDEZ, Ruiz, Jorge, “Poder Legislativo”, editorial Porrúa, México.

GARCÍA, Máñez, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, editorial Porrúa, México, 1996.

GUTIÉRREZ, Turrubiartes Pedro Félix, et.al, “Primer Foro Regional Sobre Temas Legislativos”, editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso General, México, 1999.

LE FUR, Et. Al. “Los Fines del Derecho, Bien Común, Justicia y Seguridad”, editado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 1997.

LEGA, Carlos, “Deontología de la Profesión del Abogado”, traducción de MIGUEL Sánchez Morón, editorial Civitas, Madrid, 1983.

MIJARES, Sáenz María Eugenia, “Atribuciones que la Constitución Política Mexicana Otorga al Poder Legislativo”, editado por la Facultad de Derecho, UNAM, México, 2004.

MORENO, Navarro, Gloria, Tesis Profesional para Obtener el Grado de Doctor en Derecho “La Enseñanza y Práctica del Abogado en los Países participantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, México, Marzo, 2004.

PEDROZA De la Llave Susana Thalfá, "El Congreso General Mexicano. Análisis Sobre su Evolución y Funcionamiento Actual", editorial Porrúa, México, 2003.

PRECIADO, Hernández, Rafael, "Lecciones de Filosofía del Derecho", Colección Textos Universitarios, editado por la UNAM, México, 1984.

RABASA, Emilio, "La Constitución y la Dictadura", editado por la Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, 1999.

RABASA, Emilio, "El Pensamiento del Constituyente de 1916-1917, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

RECASÉNS, Siches, Luis, "Filosofía del Derecho", editorial Porrúa, México, 1991.

ROMERO, Vargas Iturbide, "La Cámara de Senadores en la República Mexicana", editada por el Senado de la República, México, 1967.

SEMPE, Minvielle, Carlos, "Técnica Legislativa y Desregulación", editorial Porrúa, México.

SCHROEDER, Richard C. "Reseña del Gobierno de los Estados Unidos", s.e., Washington D.C., s.f.

VILLORO, Toranzo, Miguel, "Deontología Jurídica", textos universitarios, Departamento de Derecho, Universidad Iberoamericana, México, 1987.

### **Legislación consultada**

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (texto vigente), editorial Sista, México, 2006.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (consulta en línea de la página web de la Cámara de Diputados).
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (consulta en línea de la página web del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM).

- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (consulta en línea de la página web del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM).
- Código Civil Federal, editorial ISEF, México, 2006.
- Código Penal Federal, editorial ISEF, México, 2006.

### **Páginas web consultadas**

[www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

[www.rae.es](http://www.rae.es)

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

[www.mexico-tenoch.com](http://www.mexico-tenoch.com)

[www.mexicolegal.com.mx](http://www.mexicolegal.com.mx)

[www.mexicanadecomunicacion.com.mx](http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx)

[www.supremoconsejodemexico.com](http://www.supremoconsejodemexico.com)

[www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)

<http://www.goico.net/legis/cons/1812cons08.htm>

[http://www.cronica.diputados.gob.mx/marcojuridico/ssp\\_leyorganica.html](http://www.cronica.diputados.gob.mx/marcojuridico/ssp_leyorganica.html)

[www.rjuca.com](http://www.rjuca.com)

<http://www.eluniversal.com.mx>

<http://www.felipemoreno.com>

[www.universidadabierta.edu.mx](http://www.universidadabierta.edu.mx)

[www.pri.org.mx](http://www.pri.org.mx)

[www.pan.org.mx](http://www.pan.org.mx)



[www.prd.org.mx](http://www.prd.org.mx)

<http://www.parl.gc.ca>

[http://www.canadaenespanol.com/parlamento de canada.htm](http://www.canadaenespanol.com/parlamento_de_canada.htm)

<http://www.es.wikipedia.com>

<http://www.house.gov/>

<http://www.senate.gov/>

### **Diccionarios y enciclopedias consultadas**

- Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, editorial Espasa Calpe, Madrid, España, 1976.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, editorial Porrúa, México, 1989.
- Diccionario de Derecho, Rafael De Pina Vara, Porrúa, México, 2004.

# APÉNDICE

**C. DIPUTADO JORGE ZERMEÑO INFANTE  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA  
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO  
GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**P R E S E N T E.**

**DULCE FABIOLA ESCOBAR VALTIERRA**, por mi propio derecho y en pleno uso de mis derechos políticos y civiles, ante Usted, **C. DIPUTADO JORGE ZERMEÑO INFANTE**, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos: **8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 inciso f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, presento de manera formal el siguiente:

**MEMORIAL DE PARTICULARES**

Proyecto de iniciativa de ley mediante el cual se somete a la alta consideración del pleno de la Cámara de Diputados la creación de un **CÓDIGO FEDERAL DE ÉTICA PARA EL TRABAJO DE LOS LEGISLADORES**.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La elaboración de un proyecto de Código Federal de Ética para el trabajo de los Legisladores del Congreso General, responde a la ausencia de un ordenamiento jurídico que contemple la regulación de la función legislativa desde el punto de vista deontológico, así como, la necesidad de jerarquizar los ideales, principios y valores del propio congreso como órgano de representación política sobre cualquier interés personal o de grupo.

De una investigación realizada al marco jurídico que regula al congreso general mexicano se concluyó que ninguno de estos instrumentos normativos centra su atención en los legisladores como representantes a cargos de elección popular, sino que rigen al actuar de sus integrantes solo como militantes de la organización política de que se trata, lo que indudablemente los lleva a poner sus ideales e intereses particulares o de partido por encima de la voluntad general.

Atento a lo anterior, es necesaria la creación de un instrumento normativo de carácter general, mediante el cual se plasmen los deberes profesionales y se materialice la deontología integrada por los valores éticos y morales, mismos que deben ser aceptados voluntariamente por los legisladores, transformándolos en reglas de conducta obligatorias y reglas para el funcionamiento interno de este órgano constituido y en caso de incumplimiento se contemple la posibilidad para su sanción.