



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

**"REELECCIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO,
FIGURA JURÍDICA ESPECÍFICA".**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
BERENICE JAIMES RODRÍGUEZ



DIRECTOR DE TESIS:
LIC. IGNACIO MEJÍA GUÍZAR.

CIUDAD UNIVERSITARIA

2007



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.

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

- A DIOS:

Porque es la luz en mi camino, mi amigo constante y el eje de todos los sueños que forman mi vida.

- A MI FAMILIA:

A mi madre:

Por ser un ejemplo de fortaleza, constancia, superación, amor y paciencia. Por enseñarme día a día lo importante que es valorar lo que se tiene y luchar por lo que se desea. Porque sé que el alcanzar este sueño es sinónimo de muchos momentos de miedo, tristeza y sacrificios, mismos que solamente pueden ser superados por una persona que posea su amor y compromiso ante la vida.

Gracias por todo el amor que me demuestras día con día y por todos los detalles con los que vuelves mágico lo que a simple vista es cotidiano. Por la confianza que depositas en mí y por ser la mejor amiga que Dios me pudo regalar.

A mi abuelito:

Por ser uno de los regalos más hermosos que me ha dado la vida y por amarme de forma incondicional, con el cariño y la ternura del mejor de los padres.

Gracias por cultivar en mí el amor al trabajo y el hambre de superación, sin olvidar mostrarme lo importante que es caminar por esta vida con humildad y siempre recordando que nadie es más que los demás y que un ser humano vale por lo que es y no por lo que tiene.

Gracias “Papá Tacho” por ser el más grande ejemplo de vida, el roble que nunca se doblega ante los retos del destino; pero sobre todo gracias por el amor incondicional que desde niña me ha dado día con día.

A mi abuelita:

Por ser un ejemplo de trabajo constante y de fuerza, ambos mezclados con el amor suficiente para mantener unida a la familia. Gracias por el cariño tan grande que existe en su corazón para todos y cada uno de sus nietos de los que sé esta profundamente orgullosa.

Gracias “Mamá Coco” por ser para mi una segunda madre, asumiendo todas las preocupaciones y los retos que eso implica, pero cambiando siempre sus temores por amor y paciencia al momento de educarme.

A mi hermano:

Porque representa la complicidad, la amistad, el apoyo y la fuerza. Gracias Ale por tu cariño y tu confianza, eres una parte sumamente importante en mi vida, porque al contar con un hermano también se cuenta con un amigo. Deseo de todo corazón que al paso del tiempo podamos disfrutar juntos de tus logros y de la realización de tus sueños.

A mis tíos:

Dedico el presente trabajo a todos y cada uno de mis amados tíos (que gracias a Dios son numerosos, y me quieren mucho) por que son parte importante de este logro. Estoy segura que el alcanzar un sueño lleva de la mano el saber escuchar consejos y opiniones de las personas que nos aprecian y nos aman.

En la persona de cada uno de ustedes he podido comprobar que Dios me ama en lo más profundo de su ser, al rodearme de seres tan maravillosos y al permitir que el milagro del amor se hiciera presente al regalarme a nuevos tíos que si bien no compartimos la misma sangre, si compartimos el corazón.

Gracias por todo el cariño que me han dado, por la confianza depositada en mi persona y por darse siempre un momento para escuchar mis inquietudes.

Todos ustedes son un ejemplo para mí y tengan por seguro que en mi vida y en mi corazón siempre están presentes como motivo de un profundo orgullo y agradecimiento.

A mis padrinos:

Por estar a mi lado en las diversas etapas de mi vida, por ser esa voz que siempre esta presente para aconsejarme cuando más lo necesito y por todo el cariño que me han brindado.

Gracias madrina por que eres una persona que siempre tiene una palabra de aliento para los demás, acompañada de una hermosa sonrisa.

A mis primos:

Gracias por la complicidad y la hermandad que representan en mi vida. En mi corazón existe el profundo deseo de que al paso del tiempo podamos compartir juntos, como hermanos sus éxitos y alegrías.

Gracias a los enanos de la familia, y a mi primera sobrinita porque ustedes representan uno de los muchos motores que tiene mi vida, al motivar día a día en mi persona una superación constante, deseando siempre que en un futuro no muy lejano pase por sus mentecillas traviesas el pedirme un consejo.

- A MI UNIVERSIDAD:

A la Universidad Nacional Autónoma de México, institución a la cuál me siento profundamente orgullosa de pertenecer porque en ella me he formado como profesional y como ser humano, adquiriendo los valores necesarios para ser una verdadera universitaria.

En este apartado deseo dedicar el presente trabajo a todas aquellas personas que no tuvieron la maravillosa oportunidad de realizar una carrera universitaria y que día a día luchan con esfuerzo y honestidad por cumplir sus sueños.

A la Facultad de Derecho de la Máxima Casa de Estudios:

Porque me dio la oportunidad de conocer a grandes profesores que con el paso de los años se han convertido en ejemplos para mi vida. Agradezco a

todos los profesores que me impartieron clase a lo largo de la carrera el haber compartido conmigo todas sus enseñanzas y sus experiencias.

Al Licenciado Ignacio Mejía Guízar:

Por el valor incalculable del tiempo que dedico para la elaboración y asesoría del presente trabajo, por sus atinados y sabios consejos, y principalmente por la confianza depositada en mi persona.

Gracias por todas sus finas atenciones. Tenga por seguro que siempre rogare a Dios que le bendiga así como a todos y cada uno de los seres que usted ama.

Al Licenciado Edmundo Elías Musi:

Por las atenciones dedicados al presente trabajo de investigación.

Al Ministro en Retiro Juan Díaz Romero:

Gracias por confiar en mí y haberme brindado la oportunidad de colaborar con usted en el Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de promoción y difusión de la Ética Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Recuerdo que el día en que tuve el gusto de conocerle, la primera pregunta que me hizo fue ¿Qué te trae por aquí?, a lo que yo le conteste que estaba en busca de una oportunidad, misma que usted me dio, y por lo que pude aprender mucho académicamente del Ministro Juan Díaz Romero, pero sin duda lo que más enseñanzas me dejó y lo que valorare por siempre será lo que aprendí de Juan Días Romero como ser humano.

Al Licenciado Enrique Sánchez Bringas (Finado):

Por las enseñanzas brindadas en su cátedra, pero sobre todo por haber sido ejemplo de sabiduría y humildad, fomentando en cada una de sus alumnos el amor a la Universidad Nacional Autónoma de México y al Derecho.

Al Licenciado José Antonio Moreno de Anda:

Gracias por sus enseñanzas en la clase de Derecho Romano II, pero sobre todo por enseñarme a trabajar bajo presión, demostrándome a mi misma que después de todo esfuerzo, existe un esfuerzo mayor pero que al final con trabajo se logra alcanzar nuestras metas.

- A MIS AMIGOS:

A la familia Zarazúa Alvizar:

Al Doctor Angel Zarazúa Martínez:

Con gran orgullo y satisfacción, debo reconocer que el Dr. Zarazúa, fue mi maestro en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, pero con el mayor respeto y alegría tengo el atrevimiento de considerarle como un amigo sumamente especial por todas sus enseñanzas y los detalles valiosos que ha aportado a mi vida, siendo un ejemplo constante de superación y tenacidad.

Gracias por la confianza depositada en mi persona, por el tiempo dedicado al presente trabajo y porque gente como usted me recuerda que el secreto del éxito esta en amar lo que hacemos y en esforzarnos por lograrlo.

Le dedico este trabajo con el más profundo cariño, respeto y sobre todo una gran admiración.

A la Maestra Delfina Alvizar:

Gracias por la confianza depositada en mi persona y el cariño que siempre me ha brindado. Es grato conocer a personas que se dan a los demás sin pedir nada a cambio.

Gracias por abrirme las puertas de su hogar y por tener siempre una sonrisa para mí.

A Angel Eduardo Zarazúa Alvizar:

Gracias por tu amistad y por todos los hermosos momentos que compartimos a lo largo de la carrera. Porque me recuerdas que los amigos siempre están presentes cuando más se les necesita y porque siempre tienes un consejo atinado para mí.

Celebró todos tus éxitos y te deseo muchos más. Me siento profundamente feliz por las nuevas sorpresas que te aguarda la vida, mismas que se que compartirás con una persona maravillosa, Margarita Domínguez Mercado, quien para mi siempre ha tenido una linda sonrisa.

Deseo que Dios bendiga siempre a tu familia por haberme abierto su corazón.

Al Licenciado Joel Bosques Alarcón:

Por la confianza depositada en mi persona y por la paciencia con la que siempre ha escuchado mis inquietudes y preocupaciones. Gracias por el tiempo, esfuerzo y dedicación involucrados para que yo pudiera ver consolidado este sueño.

Deseo de todo corazón que Dios bendiga a su familia y a todos los seres que ama.

A la familia García Burgos:

Gracias por haberme abierto las puertas de su hogar y de su corazón, por la confianza depositada en mi persona y por todos los detalles que han tenido conmigo.

Gracias por todos los momentos hermosos que hemos compartido y por hacerme sentir profundamente apreciada y por el cariño que me han brindado. Le ruego a Dios que nos depare muchos momentos maravillosos por disfrutar.

Deseo expresarles que me siento muy afortunada porque al permitirme entrar en sus vidas he tenido la suerte de conocer a personas maravillosas que me han manifestado en todo momento su cariño, por las que indudablemente en mi corazón existe un gran aprecio y agradecimiento.

Gracias Ruth por todo el cariño que tu corazón ha tenido para mí, por la hermosa complicidad que hemos desarrollado y por ser una niña tan linda y tan sincera conmigo. Te quiero mucho y deseo de todo corazón que Dios ilumine siempre tu vida, tus sueños y que nunca pierdas esa mágica autenticidad que irradias a todos los que tenemos la fortuna de conocerte.

A Daniel García Burgos:

Al decidir que caminaríamos juntos por la vida, ninguno de los dos imaginó que no sería del todo fácil, pero de la misma forma ninguno imaginamos lo hermoso que sería el estar juntos y lo mucho que podríamos aprender y valorar el uno del otro.

Gracias porque tu mano ha estado constante cuando extendo la mía y porque juntos hemos descubierto que el amor verdadero sólo se traduce en una palabra “compartir”.

Gracias por tu amor, tu confianza, por ese motor que significas en mi vida y por todas las sonrisas que nos hemos regalado y por las que vienen...

Gracias.

A mis amigos de la Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

A todas y cada una de las personas que conocí por las casualidades de la vida laboral y que con sinceridad y cariño me han ofrecido su amistad, con las que he podido compartir momentos importantes de mi vida y por quienes siento un profundo aprecio y cariño.

A mis amigos del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial:

Gracias por todos los momentos lindos que compartimos, por lo mucho que pude aprender de ustedes y por todos y cada uno de los bellos detalles que tuvieron conmigo. Les deseo lo mejor y siempre los recordaré con cariño.

A mis amigos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México:

Gracias a todos aquellos amigos con los que compartí a lo largo de la licenciatura, y que en los diversos momentos de la vida me ofrecieron su amistad y cariño.

Gracias:

Por último y no por eso menos importante, dedico este trabajo a todas las personas que me han apoyado a lo largo de la vida, con un consejo, una palabra de aliento y hasta con una sonrisa. Y a todos aquellos amigos que omití mencionar pero que en el momento en que nos encontremos en este largo camino que se llama vida no perderé la oportunidad de darles un abrazo y decirles “Gracias”.

ÍNDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN.	
CAPÍTULO I.	
MARCO CONCEPTUAL.	1
1.1. Electores.	1
1.2. Sufragio.	5
1.3. Elección Popular.	9
1.4. Legislador.	13
1.5. Legislatura.	15
1.6. Congreso.	17
1.7. Reelección.	21
1.8. Función Legislativa.	24
CAPÍTULO II.	
ANTECEDENTES DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL EN EL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO.	26
2.1. El Poder Legislativo en el Régimen Político Mexicano.	26
2.1.1. El Supremo Congreso de Apatzingán.	29
2.1.2. El Congreso de Chilpancingo.	31
2.1.3. La República Federal Mexicana en 1824.	34
2.1.4. Durante el centralismo.	38
2.1.5. El Unicamarismo en 1857 y restablecimiento del Senado en 1874.	43
2.2. El Poder Legislativo en la Construcción del Presidencialismo Mexicano.	50
2.2.1. El Partido Nacional Revolucionario.	52

2.2.2. El Partido de la Revolución Mexicana.	63
2.2.3. El Partido Revolucionario Institucional.	64
2.3. El Poder Legislativo y los Diputados de Partido.	66
2.3.1. Negativa del Partido Acción Nacional a integrarse a la Cámara de Diputados.	69
2.3.2. La iniciativa enviada por el ejecutivo a la Cámara de Diputados el 21 de Diciembre de 1962.	70

CAPÍTULO III.

ESTRUCTURA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL EN MÉXICO. 72

3.1. Elección e Instalación del Congreso.	73
3.2. Iniciativa y Formación de Leyes.	80
3.3. Estructura Orgánica.	83
3.4. Facultades del Congreso.	123
3.5. Facultades Exclusivas de cada una de las Cámaras.	135
3.6. Sesiones de las Cámaras como Congreso de la Unión.	137
3.7. La Comisión Permanente.	143
3.7.1. Funciones de la Comisión Permanente.	145
3.8. Servicio Civil de Carrera.	146

CAPÍTULO IV.

SISTEMA PARLAMENTARIO Y SISTEMA PRESIDENCIAL DESDE EL PUNTO DE VISTA INTERNACIONAL. 148

4.1. Sistema de Gobierno Parlamentario.	150
4.2. Sistema de Gobierno Presidencial.	152
4.3. Diferencias y Similitudes entre ambos Sistemas Jurídicos.	159
4.4. Visión Internacional de la Reelección Legislativa en diversos países a partir de su sistema político.	161
4.4.1. Estados Unidos de Norte América.	161

4.4.2. Ecuador.	165
4.4.3. España.	166
4.4.4. Gran Bretaña.	169
4.4.5. México.	171
CAPÍTULO V.	
MARCO JURÍDICO.	177
5.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	177
5.2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	184
5.3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	191
CAPÍTULO VI.	
PROPUESTA DE REELECCIÓN DE LEGISLADORES EN MÉXICO.	200
6.1. Inducción de los Electores al voto consiente.	205
6.2. Promoción y Fortalecimiento de la responsabilidad de los legisladores.	206
6.3. Instauración de una carrera legislativa.	208
6.4. Aumento de los trabajos legislativos.	209
6.5. Profesionalización de los legisladores.	209
6.6. Creación de una relación más directa entre los representantes y los electores.	213
6.7. Discusión del Senado de la República. sobre el tema de la no reelección.	215
CONCLUSIONES.	229
BIBLIOGRAFÍA.	238

INTRODUCCIÓN.

El hombre es un ser social por naturaleza, desde tiempos muy remotos descubre que la única forma de sobrevivir es formando parte de un grupo. Es en comunidad como descubre la diferencia entre lo bueno y lo malo, lo que deriva en conflictos de interés. Es precisamente en este momento en donde nace el derecho, como elemento esencial para la solución de tales diferencias.

El derecho como un conjunto de normas impero atributivas en tanto que como integrantes de una sociedad nos confieren derechos y obligaciones, está integrado por varias ramas entre las que destaca el Derecho Parlamentario, que tiene por objeto el estudio de todas las relaciones tanto políticas como jurídicas que tienen lugar al interior de las asambleas, enfocándose en el análisis de la organización interna y el funcionamiento del parlamento.

Es importante destacar que en México tenemos un sistema de gobierno presidencial, razón por la que no identificamos al Poder Legislativo como un Parlamento. La máxima tribuna de nuestro país es el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En su mayoría los autores que hacen referencia al Poder Legislativo mexicano, se refieren al conjunto de normas que regula al mismo como Derecho Parlamentario, del cual se desprende el tema del presente trabajo, intitulado “Reelección Legislativa en México, Figura Jurídica Específica”.

La meta impuesta para todos los países del mundo, consiste en alcanzar un real y efectivo sistema democrático de gobierno, pero para que esto suceda en México, desde nuestro punto de vista es importante considerar que se deben afianzar los Poderes Legislativo y Judicial.

En lo que se refiere al Poder Legislativo, debemos encontrar un equilibrio en el cual por una parte se pueda exigir a sus integrantes el cumplimiento responsable de sus obligaciones y por la otra la posibilidad de premiar a aquellos congresistas que desempeñen una verdadera función de representantes nacionales.

El presente trabajo se encuentra integrado por seis capítulos a lo largo de los cuales desarrollamos el tema de la reelección legislativa en nuestro país, enfocándose el primero de ellos en abordar diversos conceptos indispensables para el desarrollo de la investigación, por lo que consideramos importante establecer definiciones básicas en torno al tema.

En el segundo capítulo haremos referencia a la historia de la Máxima Tribuna del país, misma en la que han tenido lugar un sin número de debates y pugnas entre los integrantes de las diversas legislaturas, episodios sumamente interesantes y reflejo de la realidad política de nuestro país en las diversas épocas.

Es tema central del tercer capítulo analizar la importancia del Poder Legislativo como parte de la gran maquinaria que representa el Sistema Político Mexicano.

En el capítulo cuarto se abordará el tema de la reelección legislativa desde una perspectiva internacional, analizando la experiencia de otros países al respecto.

El quinto capítulo contiene el desarrollo de comentarios a la legislación de la materia relativa al tema del presente trabajo.

Finalmente en el sexto y último capítulo, se aborda la reelección legislativa en nuestro país, comentándose los argumentos existentes a favor y en contra al respecto, y enunciando diversas propuestas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al respecto.

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL.

En este capítulo, se abordan conceptos indispensables para el desarrollo de la investigación, por lo que consideramos importante establecer las definiciones básicas.

1.1. Electores.

Para la correcta comprensión del significado de este concepto, resulta importante analizar los vocablos “*elector* y *electorado*” y así concluir comprendiendo de manera global el significado de la expresión “*electores*”.

El “*Diccionario de Términos Políticos, Estado, Vida Política y Relaciones Internacionales*”, establece la acepción de la palabra “*elector*” de la siguiente manera:

*“Cualidad del ciudadano que dispone del derecho de voto. Está sometida a ciertas condiciones que influyen en el carácter democrático del sufragio: la edad (en Francia: 18 años), los derechos civiles y cívicos, la nacionalidad, la residencia, el sexo (en Francia, voto femenino después de la ordenanza del 21 de abril de 1944) y el nivel de instrucción”.*¹

Por su parte el “*Diccionario de Derecho Electoral*”, nos presenta en una misma definición los vocablos “*elector*”, “*votante*” y “*sufragante*”, de la siguiente manera:

*“Elector es el ciudadano mexicano, en ejercicio pleno de sus derechos políticos, que puede participar activamente en los correspondientes procesos electorales y cuenta con credencial para votar. Votante es el elector que comparece ante la casilla electoral para emitir su voto. Sufragante es el elector que deposita su voto en las urnas”.*²

Aunque los términos anteriores se pueden entender como sinónimos, cada uno tiene su propio significado.

1 DEBBASCH Charles y Yves Daudet, Diccionario de Términos Políticos, Estado, Vida Política y Relaciones Internacionales, Bogotá Colombia, Editorial Themis, 1985, p. 108.

2 DOSAMANTES Teran, Jesús Alfredo, Diccionario de Derecho Electoral, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 122.

Otra acepción es la que nos ofrece el “*Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*” la cual se transcribe a continuación:

“Elector: *Persona con derecho de sufragio*”.³

En lo tocante a la palabra “*electorado*” el “*Diccionario de Términos Políticos, Estado, Vida Política y Relaciones Internacionales*”, lo define como:

“1. *El conjunto de electores de un grupo, de un país, de un partido. 2. Conjunto de condiciones para ser elector*”.⁴

En el mismo sentido el “*Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*” define al “*electorado*” de la siguiente manera:

“*Conjunto de electores de un país o circunscripción*”.⁵

El estatus del elector ha pasado por varias etapas a lo largo de la historia, las cuales son descritas por el Dr. Miguel Carbonell como se cita a continuación:

a) Fase prerrevolucionaria, marcada por sistemas variables e inestables, con diversos fracasos electorales;
b) Fase de las revoluciones estadounidense y francesa, caracterizadas por el reconocimiento del sufragio universal y censatario;
c) Fase de generalización del sufragio “universal” desigual, corregido por múltiples procedimientos (censo, capacidad, voto múltiple, etc.); y
d) La afirmación del sufragio universal masculino (esta fase signada por la extensión continua del cuerpo electoral, tal como sucede en nuestros días)”.⁶

3 OSSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 27a edición, Buenos Aires Argentina, Editorial Heliasta, 1996, p.148.

4 DEBBASCH Charles y Yves Daudet, Op.cit, nota 1, p.108.

5 OSSORIO, Manuel, Op. cit, nota 3, p. 379.

6 CARBONELL, Miguel (coord.), Diccionario de Derecho Constitucional, México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 217.

Para ostentarse como “elector”, se requiere el contar con la calidad de ciudadano, gozar de las prerrogativas y cumplir con las obligaciones que ésta confiere, lo anterior expresado en la Carta Magna, la cual en la parte que nos interesa, señala:

“ARTÍCULO 34

Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y*
- II. Tener un modo honesto de vivir.*

ARTÍCULO 35

Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;*
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;*
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;...*

ARTÍCULO 36

Son obligaciones del ciudadano de la República:

- ...
- III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”.⁷*

La propia Constitución indica los casos en los cuales que se suspenden las prerrogativas de los ciudadanos y las situaciones en las cuales se pierde dicha calidad.

7 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,2007, pp. 139-142.

“ARTÍCULO 37.

...

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;

II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y

VI. En los demás casos que fijan las leyes.

ARTÍCULO 38.

Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

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

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

III. Durante la extinción de una pena corporal;

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

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

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

*La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación”.*⁸

Al respecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su Libro Primero, Título segundo, intitulado “De la Participación de los Ciudadanos en las Elecciones”, abarca lo relativo a los derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como los requisitos de elegibilidad.

En nuestra opinión, debe entenderse por “electores” el grupo de personas integrantes de una determinada población, formado por todos y cada uno de los ciudadanos que se encuentran en el ejercicio pleno de sus derechos políticos, que pueden participar de forma activa en los procesos electorales y cuentan con credencial para votar. Entendidos en lo individual como elector y en conjunto como electores.

El conjunto de electores denominado electorado, conforma el padrón electoral, que es el instrumento jurídico que contiene los nombres de las personas que cumplen con los requisitos señalados por la ley, para ejercer el derecho al voto.

Continúan siendo objeto de debate lo referente a la edad electoral y la exclusión de ciertos grupos como sería el caso de los ministros de culto religioso (a los que a partir de 1992, se les reconoció este derecho en nuestro país); o el reciente debate respecto al tema del voto de los mexicanos en el extranjero.

1.2. Sufragio.

El “*Diccionario de Derecho Electoral*” expresa respecto al “*sufragio*”:

“Aunque se emplea como sinónimo de voto sólo se produce cuando materialmente y en forma voluntaria se introduce la boleta electoral en la urna respectiva. Es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

⁸ Ibidem, pp. 143-147.

Es **universal** porque tienen derecho a él todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos por la ley, sin discriminación de raza, religión, género, condición social o ilustración.

Es **libre** porque el elector lo emite según su preferencia, es decir, no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para su emisión.

Es **secreto** porque la ley garantiza que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada elector, es decir, porque se tiene el derecho de votar sin ser observado desde que se marca la boleta electoral hasta que se deposite en la urna.

Es **directo** ya que el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes, sin intermediarios. Además de estas características que señala la Constitución, el voto también se considera personal e intransferible.

Es **personal** porque atañe exclusivamente a la persona del titular, es decir el elector debe acudir personalmente a la casilla que le corresponda para depositar su voto, por sí mismo y sin asesoramiento alguno.

Es **intransferible** porque el elector no puede otorgar poder o mandato para ejercerlo, o ceder su derecho al voto a ninguna persona”.⁹

El “Diccionario Político” de Eduardo Haro Tecglen indica que el “sufragio”:

“Suele ir acompañado por las expresiones “universal, directo y secreto”: es decir, ejercido por todos los ciudadanos del Estado, personalmente por ellos; el secreto se refiere a la garantía de expresarlo sin poder estar sujeto a las represalias de los partidarios de otras formas políticas que tengan algún poder sobre el ciudadano. El sufragio, en suma, son las elecciones, y sus regulaciones y leyes varían según los países o las formas de democracia”.¹⁰

El “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales” establece que “sufragio” es el:

9 DOSAMANTES Terán, Jesús Alfredo, Op. cit, nota 2, pp. 309-310.

10 HARO Tecglen, Eduardo, Diccionario Político, Barcelona España, Editorial Planeta, 1995, p. 401.

“Sistema electoral que se emplea para la designación de las personas que han de ocupar ciertos cargos y que se manifiesta por la emisión del voto de los sufragantes.

El sufragio se denomina **capacitario** cuando solo puede ser ejercido por personas que tienen un grado determinado de instrucción;

Censatario, solo ejercitable por personas poseedoras de cierta fortuna;

Directo, llamado también de primer grado cuando los electores nombran directamente a los elegidos;

Indirecto o de segundo grado, cuando el cuerpo electoral nombra a los electores que a su vez eligen a aquellas personas que han de desempeñar los cargos;

Restringido, cuando no puede ser ejercido por todos los ciudadanos, sino por una parte de ellos, como ocurre con el capacitario y con el censatario, y universal, el que, inversamente al restringido, se ejerce por todos los ciudadanos, con raras excepciones derivadas de la edad, a veces del sexo, de la incapacidad mental, de la indignidad, del cumplimiento de condena penal o de la prestación de servicio militar.

El sufragio es **activo** con relación a quienes emiten el voto, y **pasivo** con relación a aquellos en cuyo favor se emite”.¹¹

Clemente Soto Álvarez, en su texto titulado “Selección de términos Jurídicos Políticos, Económicos y Sociológicos” define al “sufragio” diciendo que:

“En política es el acto o determinación de la voluntad, de carácter expreso, mediante el cual una persona emite un voto en el seno de una colectividad de la que es miembro. Está considerado, como una institución de carácter social y de índole política fundamentalmente en el Derecho Político moderno, ya que la existencia de una población numerosa impide la democracia directa, en el sentido de gobierno del pueblo, sin intermediarios, posibilitando únicamente el gobierno indirecto a través de representantes designados mediante elecciones. El sufragio universal es aquel que no se encuentra limitado por ninguna condición de fortuna o de capacidad, limitaciones que dan lugar al sufragio restringido”.¹²

11 OSSORIO, Manuel, Op.cit, nota 3, p. 949.

12 SOTO Álvarez, Clemente, Selección de términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos, 4a Reimpresión, México, Editorial Limusa, 1990, p. 269.

Finalmente, por lo que hace al “*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*” leemos:

“ARTÍCULO 4.

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

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

3. *Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.”¹³*

Al referirse a una *universalidad*, nos evoca que todos somos iguales ante la ley y que tenemos derecho a elegir y a su vez ser elegidos con independencia de sexo, raza, lengua, profesión, religión, género, condición social o convicción política. Al referirnos a la universalidad podemos relacionarlo con la siguiente característica, que corresponde al hecho de que el *sufragio* es *libre* lo cual implica que el acto se realiza sin presión alguna.

Es *secreto*, aludiendo a que al sufragar involucramos una decisión personalísima, por lo cual nuestro voto no ha de ser conocido al momento de emitirlo, razón por la que se cuenta con los materiales electorales que a la fecha conocemos tales como: mamparas opacas cuya función es impedir que se tenga conocimiento del sentido en que ejerce su voto el ciudadano respectivo, boletas electorales con características muy específicas, mismas que deberán ser depositadas posteriormente en urnas debidamente cerradas; mismos que no permiten conocer la preferencia del elector.

Finalmente, es *directo* porque como electores decidimos quienes serán los titulares de los órganos de gobierno, los cuales escogeremos de manera

13 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, 2a Edición , Instituto Federal Electoral, México, 2006, pp. 6-7.

personal y de un modo que es *intransferible* en el sentido de que nadie más podrá realizarlo por nosotros.

Decidimos mencionar al final la característica de la intransferibilidad del sufragio, en tanto que el derecho que tiene un ciudadano a ejercer su voto no puede ser transferido a otro.

1.3. Elección Popular.

Con la finalidad de comprender de forma más adecuada el significado del término “*elección popular*”, primordialmente debemos atender al concepto “elección” como aquel:

“Modo como designan los ciudadanos a sus representantes, en el ámbito local o en el nacional. Modo de participación de los electores en el gobierno, en el marco de la democracia representativa.

Elección General: *Cuando se trata de proveer todas las curules, por ejemplo, al final del mandato de una asamblea.*

Elección Parcial: *Cuando se trata de proveer una sola curul, a consecuencia de una vacante casual, por ejemplo en casos de dimisión, muerte, anulación de una elección, etc”.*¹⁴

Por su parte Clemente Soto Álvarez señala que “*elección*”:

“Es la acción y efecto de elegir, deliberación, libertad para obrar. Nombramiento que generalmente se hace mediante votación, para un cargo, comisión, etc. En Derecho Político es uno de los sistemas utilizados para la provisión de los cargos de representación o de gestión, consistente en la designación de las personas que hayan obtenido los sufragios considerados por la ley como suficientes.

*A partir del siglo XIX la elección se ha considerado como el sistema democrático por excelencia. Entre los sistemas electorales más importantes están el **mayoritario**, en que triunfa el que alcanza el mayor número de sufragios; el **sistema proporcional** en el que los cargos a cubrir se distribuyen proporcionalmente al número de sufragios obtenidos por cada lista. Mientras el sistema mayoritario puede ser uninominal, (se elige a una sola persona), o plurinominal (a varias) el proporcional ha de ser siempre plurinominal”.*¹⁵

14 DEBBASCH Charles y Yves Daudet, Op.cit, nota 1, p. 107.

15 SOTO Álvarez, Clemente, Op.cit, nota 12, p. 114.

De igual manera Elisur Arteaga Nava y Laura Trigueros Gaisman en su obra *“Derecho Constitucional Diccionarios Jurídicos Temáticos”*, otorgan la siguiente definición con respecto al vocablo *“elección”* destacando cada uno de los cargos que son de *“elección popular”*:

“Una elección es una institución que existe por disposición de ley; su realización no depende de la voluntad de las autoridades en ejercicio; éstas, si la elección no está hecha, al concluir el período legal deben entregar el período o cargo a quien por mandato de la ley o por designación deba asumirlo en forma interina. Las elecciones pueden ser ordinarias o extraordinarias; generales o locales”.¹⁶

Lo anterior lo podemos encontrar sustentado en el artículo 41 de nuestra Carta Magna, destacando que este hace referencia a la manera mediante la cual se realizará la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

*“...
La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:
...”*¹⁷

El Doctor Miguel Carbonell comenta que:

“...para Giovanni Sartori, las elecciones se constituyen en la garantía mecánica de la democracia, bajo los supuestos de ser libres, periódicas y competitivas”.¹⁸

Si examinamos la libertad del elector y su posibilidad de elegir, las elecciones se pueden clasificar en:

“1) Elecciones Competitivas (propias de los sistemas democráticos);

16 ARTEAGA Nava, Elisur y Laura Trigueros Gaisman, *Derecho Constitucional Diccionarios Jurídicos Temáticos*, México, Editorial Oxford University Press, Harla, 2000, Volumen II, pp. 29-30.

17 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, op.cit, nota 7, pp. 152-166.

18 CARBONELL, Miguel, op.cit, nota 6, p.216.

Elecciones semicompetitivas (se dan en los sistemas autoritarios) y Elecciones no competitivas (se concretan en los sistemas totalitarios).

Los postulados formales y jurídicos que han de darse en las elecciones democráticas son:

- A. Una propuesta electoral que ha de caracterizarse por ser libre y competitiva y que no substituye el poder de decisión del electorado;*
- B. Competencia entre los candidatos, conforme a posiciones y programas electorales;*
- C. Igualdad en las candidaturas, en cuanto a que estos deben competir en las mismas condiciones en la campaña electoral;*
- D. La libertad de elección, que se concreta en el carácter secreto del sufragio;*
- E. Un sistema de reglas para la conversión de votos en escaños, esto es, de un sistema electoral, y*
- F. La delimitación de la decisión del electorado en el tiempo solo para un período electoral”.*¹⁹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra en su artículo quinto, la libertad que tenemos los ciudadanos de dedicarnos a la actividad laboral que nos acomode, siempre y cuando lo anterior no contravenga a lo estipulado por la Carta Magna, aunado a lo anterior contempla lo referente a al desempeño de cargos de elección popular:

“ARTÍCULO 5

...

*En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes...*²⁰

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su libro Quinto, intitulado “Del Proceso Electoral”, establece la normatividad para

¹⁹ Idem, p.216.

²⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, op.cit, nota 7, pp. 30-34.

regular los actos preparatorios de la elección, procedimiento de registro de candidatos, las campañas electorales, procedimiento para la integración y ubicación de Mesas Directivas de Casilla, registro de representantes, documentación y material electoral.

El mismo ordenamiento, regula en su Título Tercero intitulado “De la Jornada Electoral”, todo lo relativo a la instalación y apertura de casillas, la votación, escrutinio y cómputo, clausura de la casilla y remisión del expediente electoral al Consejo Distrital correspondiente.

En un orden consecutivo, en su Título Cuarto denominado “De los Actos Posteriores a la Elección y los Resultados Electorales”, normará respecto a la información preliminar de resultados, los cómputos distritales y la declaración de validez de la elección de Diputados de Mayoría Relativa, los cómputos de Representación Proporcional en cada circunscripción y las Constancias de Asignación Proporcional.

Las faltas de carácter administrativo y las sanciones, las encontramos contempladas en el Título Quinto del ordenamiento en comento.

A manera de conclusión podemos deducir que la expresión “*elección*” se percibe como una selección, deliberación, libertad para actuar o preferencia, lo que implica que una “*elección popular*” es la manera por la cual los ciudadanos que se inclinan a formar parte de los órganos de gobierno, con la convicción de acatar reglas definidas, puedan obtener el respaldo popular que les garantice el triunfo. Siempre y cuando se cuente con una regulación jurídica que garantice confianza y certeza en la necesaria transparencia en los comicios.

Vista como una selección de representantes, ésta debe garantizar el ser democrática, es decir, que por medio de las “elecciones” por ningún motivo se debe sustituir a otros procedimientos como el designar representantes por sucesión, por oficio o por nombramiento, sin mencionar el popularmente conocido “dedazo”.

Existen errores, omisiones o circunstancias que desvirtúan los principios y fines de los procesos electorales. La posibilidad de engaño en los comicios electorales desvirtúa la imagen y actuación del poder; de tal modo que si se

estima que una elección fue comprada o preparada en su desenlace, suscita el desaliento de los electores y demerita la credibilidad del gobernante.

1.4. Legislador.

Por lo que respecta al término “legislador” el “*Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*” lo define de la siguiente manera:

“Persona u organismo que legisla. Debe entenderse que lo hace con arreglo a facultades o a atribuciones legítimas. Si bien, en las monarquías absolutas, el Poder Legislativo estaba atribuido a los monarcas, en los Estados de Derecho sólo puede ostentar la calidad de legislador, o sea la potestad de sancionar leyes, el Poder Legislativo. De ahí que sean llamados legisladores los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado.”²¹

Por lo que respecta a la “*Enciclopedia de la Política*”, esta comenta:

“Es quien legisla, o sea el que hace, establece o da las leyes para la ordenación de la sociedad. Las leyes son las normas generales e imperativas de la convivencia humana. Los legisladores pueden ser, en el Congreso o en el Parlamento bicameral: diputados o senadores, según la cámara a la que pertenezcan.

Los diputados son elegidos por el pueblo en su conjunto y están llamados a representar y defender los intereses de toda la colectividad, mientras que los senadores, elegidos por las diferentes circunscripciones territoriales en que se divide el Estado, son los representantes corporativos de ellas, cuyos intereses están obligados a defender en el Parlamento o en el Congreso ...”²²

21 OSSORIO, Manuel, Op.cit, nota 3, p. 564.

22 BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Segunda Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 597-599.

En el derecho mexicano, la regulación jurídica de la actividad legislativa, la podemos ubicar, en dos ordenamientos jurídicos, el primero es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Tercero, Capítulo Segundo, intitulado “Del Poder Legislativo”, y en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su respectivo Reglamento. Precizando que el contenido de ambos ordenamientos será analizado a detalle en los capítulos tercero y quinto del presente trabajo.

En lo que respecta a la palabra “*legislador*” la debemos entender como la persona que tiene a su cargo una de las actividades más difíciles y complejas que pueden existir, puesto que su trabajo consiste en elaborar el conjunto de normas que marcarán la conducta del ser humano en sociedad.

Debe desempeñar su labor como un gestor o procurador del bienestar del sector de la sociedad al que representan, es decir al distrito o circunscripción donde fueron electos, por lo anterior tiene que anticipar a los resultados favorables o desfavorables del sentido de las decisiones por las que se pronuncie.

Como encargado de elaborar las leyes para normar el orden de la sociedad, se debe recordar que las leyes son normas de carácter general e impero atributivas al generar derechos y obligaciones. Por lo cual el individuo que aspire a desempeñar dicha actividad debe contar con la conciencia de que su actividad involucra un profundo compromiso y profesionalismo al desempeñar su labor.

Para realizar de una forma más óptima su cometido, el legislador debe allegarse de las opiniones de expertos en las diferentes áreas o materia en las que se va legislar. Tomando en cuenta lo anterior, es recomendable que se auxilie de estadísticas, cifras e investigaciones que son de importancia para el trabajo legislativo. Entre más conocimiento posea respecto de un tema, mejor y más amplio será su campo de partida en la toma de decisiones.

Una vez empapado de la correcta información, habrá que cuidar lo relativo a la redacción de los preceptos legales ya que la comprensión lógica de los conceptos debe tener una gran exactitud aunque en la actualidad los

Congresos y los Parlamentos modernos cuentan con departamentos de redacción para colaborar a una mejor expresión de la opinión del legislador.

Un legislador, se debe convertir en un experto en su actividad, ya que debe darle seguimiento a las leyes que promueve y aprueba y si algún asunto no resultara como debiera, éste debe proponer los arreglos necesarios para llegar a un acuerdo y así poder emitir de la mejor manera una nueva disposición.

Sumado lo anterior, debe acudir a reuniones interparlamentarias con el fin de instruirse, debatir y compartir información. Para así lograr su cometido, que es el producir legislación de calidad al profundizar ampliamente el conocimiento de las materias respecto a las que legisla.

1.5. Legislatura.

El “*Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*” define la palabra “*legislatura*” de la siguiente manera:

*“Tiempo en que funcionan los cuerpos legislativos”*²³

El “*Diccionario de Derecho Constitucional*” define las “*legislaturas locales*” o Congresos Estatales como a continuación se menciona:

*“1.- Nombre que en el Estado federal mexicano reciben las asambleas u órganos en quien se deposita el Poder Legislativo de las entidades federativas....”*²⁴

El primer ordenamiento al que haremos referencia es a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su Título Tercero, Capítulo Segundo, intitulado “*Del Poder Legislativo*”, abarca lo relativo a la elección e instalación del Congreso; las iniciativas y la formación de leyes; Facultades del Congreso; la Comisión Permanente y Fiscalización Superior de la Federación.

²³ OSSORIO, Manuel, Op.cit, nota 3, p. 564.

²⁴ CARBONELL, Miguel, op. cit, nota 6, pp. 339-343.

Por su parte el Título Cuarto intitulado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado” indica quienes pueden ser considerados como servidores públicos, contemplando a todos los representantes de elección popular; explica la competencia del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados a expedir las leyes de responsabilidades de los Servidores Públicos; Indica quienes podrán ser sujetos de juicio político; así como el procedimiento penal contra servidores públicos.

El Título Quinto intitulado “De los Estados de la Federación y el Distrito Federal” contempla la forma de gobierno que adoptarán los Estados para su régimen interior; la división que tendrá el poder público en los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, indicando el impedimento que tiene para reunirse dos o más poderes en una sola persona, así como el impedimento para el Legislativo de depositarse en una sola persona; los actos que por ningún motivo podrán realizar los Estados con o sin el consentimiento del Congreso de la Unión; la obligación que tiene los gobernadores de los Estados a publicar y hacer cumplir las leyes federales; así como lo relativo a las actividades que le corresponden al Congreso de la Unión, Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Tribunal Superior de Justicia así como al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Siguiendo el orden jerárquico antes mencionado, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, contempla la organización y funcionamiento de las Cámaras de Diputados y de Senadores así como de la Comisión Permanente y la difusión e información de las actividades del Congreso.

Por último el Reglamento de la Ley Orgánica para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos abarca lo relativo a la instalación de las Cámaras; Presidencia y Vicepresidencia; Secretarios y Prosecretarios; Sesiones; Iniciativa de las leyes; Comisiones; discusiones; revisión de proyectos de ley; votaciones; fórmula para expedir leyes; la Comisión Permanente; el Diario de los Debates; Tesorería y las Galerías.

En nuestro país los Diputados son electos para ejercer su mandato durante tres años, y los Senadores durante seis, la legislatura es el trienio para el que son electos los diputados, en el entendido de que los Senadores son electos para dicho cargo para un período de seis años.

El período de duración de una legislatura comenzará desde el momento en que la Cámara queda constituida de manera formal y cada uno de los legisladores ha rendido su protesta de ley, la cual se encuentra estipulada por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 17 y 62 respectivamente.

En lo que corresponde al ámbito federal, la función de legislar, corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en el ámbito local corresponde a las legislaturas locales, las cuales se pueden comprender como órganos en los que la Constitución general consigna la función legislativa designada a los estados. Su desempeño puede abarcar tres ámbitos: legislativo, ejecutivo y judicial.

A la época del año en la que se reúnen las legislaturas se les denomina períodos; éstos pueden ser ordinarios o extraordinarios. Durante el tiempo en que sesionan cuentan con un Presidente que es electo por sus miembros. Cuenta con el derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión, intervienen en el proceso de formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes.

Los recintos en los que se reúnen están dotados de una relativa invulnerabilidad, sus miembros son electos por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional.

1.6. Congreso.

La “*Enciclopedia Política*” define al Congreso de la siguiente manera:

“Proviene del latín congressus, de congređi, que significa “caminar juntos”, “congregarse”. En su sentido lato, es una reunión amplia de personas representativas, en cualquier rama

de actividad humana, para deliberar sobre los temas de su incumbencia. En sentido propiamente político, es la asamblea legislativa de un estado y dependiendo de la amplitud de sus poderes, puede llamarse “parlamento o simplemente Congreso o Cámara Legislativa.

En el sistema unicameral el Congreso se compone de una sola Cámara, denominada de diputados o representantes, y en el sistema bicameral, de dos cámaras: la de senadores y la de diputados...

En tanto en los regímenes presidenciales el Congreso se limita casi exclusivamente a sus funciones legislativas. Sólo excepcionalmente ejerce facultades de control político administrativo. El Presidente es el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno. No existe gabinete como órgano constitucionalmente reconocido. Tampoco existe un Primer Ministro: todos los ministros tienen el mismo rango. Nombrados y removidos al arbitrio del Presidente, los ministros son sus secretarios en las diferentes carteras y le están jerárquicamente sometidos. No rinden cuentas ante el Congreso sino ante el Presidente. No refrendan los actos del poder ejecutivo y no pueden participar en los debates del Congreso, con el cual se comunican por escrito o a través de las Comisiones legislativas”.²⁵

A lo largo de la historia la figura del Congreso como la concebimos actualmente ha experimentado varias modificaciones. La figura de un Congreso bicameral²⁶ se estableció en la Constitución Federal de 1824, tomando de modelo al norteamericano. A la Cámara de Diputados representaba al pueblo y la Cámara de Senadores a los Estados de la Federación.

La concepción del Congreso funcionando en dos cámaras se interrumpió con la Constitución de 1857, suprimiendo esta al Senado y depositando en una sola figura el Poder Legislativo, lo anterior hasta tiempos del Presidente Lerdo de Tejada que se restableció en el año de 1874.

La Constitución de 1917 en su artículo 50, establece lo relativo a la integración del Poder Legislativo, indicando que se depositará en un Congreso

²⁵ BORJA, Rodrigo, Op.cit, nota 22, p. 156.

²⁶ Nota.- Resulta esencial el explicar que en el desarrollo del presente trabajo, se utilizara la palabra “bicamaral” en razón de que en nuestro país el Congreso de la Unión se encuentra integrado por dos Cámaras a diferencia del termino inglés “camera” razón por lo cual no se invocará el vocablo “bicameral”, salvo en las citas textuales que así lo ameriten.

General, mismo que estará dividido en dos cámaras una de Diputados y otra de Senadores.

En nuestro país el Congreso es denominado Congreso de la Unión el cual es definido por el “*Diccionario de Derecho electoral*”:

“El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General o Federal, como también le llama la Constitución, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. (Art. 50 Constitucional y 10 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

El Congreso se reunirá a partir del día 1º de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias. En ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución. En cada período de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de los asuntos que señale su ley orgánica. (Art.65 Constitucional.)

Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados anteriormente. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República. (Artículo 66 Constitucional).

El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de un asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva. (Artículo 67 Constitucional).

Las dos cámaras residirán en el mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el

Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra. (Artículo 68 Constitucional).

A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la Administración Pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunican al ejecutivo firmado por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: -“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (Texto de la ley o decreto)”. El Congreso expedirá la ley que regula su estructura y funcionamiento interno. La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia. (Artículo 70 Constitucional)”²⁷.

La figura del Congreso es la unión de personas representativas de un cierto sector, para deliberar sobre determinados temas. En el caso de nuestro país, México, al ser un sistema de gobierno Republicano, tal como lo estipula nuestra Carta Magna, el poder se encuentra dividido en tres esferas: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

El Poder legislativo, esta encomendado a un Congreso General denominado Congreso de la Unión formado por dos cámaras, ambas con la misma jerarquía constitucional y dotadas de las mismas facultades, reservando las exclusivas de cada una de éstas.

Las atribuciones del Congreso, pueden clasificarse en dos categorías distintas; la primera de ellas sería en cuanto a que existen obligaciones, las cuales se deben cumplir en cada período de sesiones, por ejemplo, en lo que

²⁷ DOSAMANTES, Teran Jesús Alfredo, Op.cit, nota 2, p. 75-76.

respecta a expedir anualmente la Ley de Ingresos; y la segunda hace referencia a las facultades, que pueden realizarse o no, tomando en cuenta las circunstancias, a manera de ejemplo sería el caso de expedir o no una nueva Ley General de Salud.

El concebir al Congreso de forma bicamaral involucra varios beneficios mismos que van en relación con el hecho de que al existir una división del poder en dos cámaras se debilita al Poder Legislativo viéndolo como un todo, y se presenta un equilibrio de poderes entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores ya que al conocer y posteriormente discutir ambas respecto a un determinado asunto las resoluciones serán producto de un acuerdo.

En el mismo sentido es de reconocerse la ventaja que se presenta cuando surgen conflictos entre el Poder Ejecutivo y una de las Cámaras que integran el Congreso, ya que la otra Cámara estaría facultada para intervenir para mediar la situación y lograr una conciliación en el mejor de los términos.

1.7. Reelección.

La expresión “reelección” se puede percibir de la siguiente manera:

“I. Reelección es la acción y efecto de reelegir; éste a su vez, significa volver a elegir nuevamente lo mismo. Alude así a la elección segunda o ulterior de la misma persona para el cargo que está desempeñando y en el cual cesaba o iba a cesar, o en el desempeñado anteriormente.

II. La reelección es la posibilidad jurídica de un individuo que ha desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el período de su ejercicio.

En Inglaterra, cuyo sistema parlamentario supone mayor equilibrio de poderes, se permite la reelección tanto del Primer Ministro como de los miembros de las Cámaras.

La Constitución de Bolivia permite no solamente la reelección, sino también la postulación múltiple; así el artículo 56 preceptúa: “Cuando un ciudadano sea elegido Senador o Diputado por dos o más departamentos, lo será por el distrito

que él escoja”. Y el siguiente artículo agrega: “Los Senadores y Diputados pueden ser reelectos y sus mandatos renunciables”.

La Constitución Guatemalteca prohíbe la reelección del Presidente de la República o de Persona alguna que lo haya constituido por un período de dos años. (artículo 187); sin embargo, los Diputados si pueden ser reelectos, según lo dispone el párrafo segundo del artículo 162 que a la letra dice: “Los Diputados durarán en su función cinco años pudiendo ser reelectos.”

En Ecuador, la Constitución permite la reelección de los Diputados, pero no en el período inmediato (artículo 57).

En Argentina, la Constitución permite la reelección de los Diputados; además los Senadores durarán en su cargo nueve años y pueden ser reelegidos indefinidamente, aunque el senado se renueva por terceras partes cada tres años. (Artículo 42 y 48).

Mucho se ha discutido si la reelección es contraria al principio democrático, ya que se observa que la mayoría de los sistemas de gobierno la han adoptado en la integración de sus parlamentos. Algunos señalan que el reelegirse significa que se tiene el respaldo popular y tácitamente se manifiesta una conformidad con la actuación del representante; por otro lado, hay quienes aducen un abuso de poder en la reelección, ya que el acto más democrático es que los representantes sean distintos. Sin embargo actualmente tenemos sistemas presidenciales y parlamentarios donde se permite la reelección y otros que la prohíben; así que no es tanto el sistema de gobierno adoptado, sino el sentir del pueblo para permitir o no que exista una figura jurídica.

III. En México el principio de la no-reelección, fue precisamente, el lema que se adoptó durante la revolución de 1910 como base de nuestro sistema democrático, aunque en la Constitución Política vigente, se estableció la no-reelección del Presidente de la República y no fue sino hasta 1933, cuando se introdujo la no-reelección inmediata para los miembros del Poder Legislativo.

En su artículo 59, la Carta Magna anuncia la prohibición para que los Diputados y Senadores propietarios puedan ser reelegidos en el período inmediato, ni siquiera les es permitido hacerlo en calidad de suplentes; mientras que a los diputados y senadores suplentes si les es permitido ser elegidos con el carácter de propietarios para el período inmediato.

Es significativa la anterior prohibición, ya que en México se cuenta con un sistema electoral que incluye dos formas de ser

elegidos: Por vía directa o indirecta. De tal manera que los representantes populares electos por cualquiera de esas formas están impedidos para reelegirse, inmediatamente como propietarios, incluyéndose la prohibición a los suplentes que hubiesen actuado como propietarios.

Lo que quiso el constituyente mexicano de 1917, fue prohibir el abuso de la representación popular y por otra parte, sentar las bases para una democracia más inclusiva y participativa, a través de la renovación constante de los integrantes de las cámaras”.²⁸

La palabra “reelección”, ha dado lugar a un tema que resulta polémico en cuanto a que se plantea la instauración de una nueva figura jurídica específica que es la de la “Reelección Legislativa”, tema central del presente trabajo de investigación.

Al pensar en la posibilidad de una reelección por parte de los legisladores, podemos encontrarnos con el desacuerdo de ciudadanos y dirigentes de la política nacional. Lo anterior obedece a que los ciudadanos suelen relacionar la reelección de los legisladores con la posibilidad de una reelección del Ejecutivo Federal.

En lo que respecta al Poder Legislativo, en México la cámara de Diputados se renueva cada tres años, en el texto original de la Constitución de 1917, el período de los diputados era de dos años y se permitía la reelección de los representantes, pero por el contenido de las reformas a la Constitución, en 1933 el período se aumento de dos a tres años y se prohibió la reelección para el período inmediato.

A lo largo del desarrollo del presente trabajo de investigación, plantearemos los beneficios y e inconvenientes que conllevaría el dar marcha a tras a la reforma de 1933 la cual como lo explicaremos en el capítulo correspondiente a los antecedentes históricos en su momento fue motivo de un interesante debate.

28 CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN et.al, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Serie II, Léxico y Discurso Parlamentario, Primera Edición, México, Porrúa, 1997, p.816 a 818.

1.8. Función Legislativa.

En lo que respecta a la palabra “Función Legislativa” ésta:

“Consiste en la formulación de normas jurídicas generales. Está encomendada al Poder Legislativo”.²⁹

Ahora bien, también la podemos comprender:

“Al Poder Legislativo le corresponde principalmente (aunque no únicamente) formular el orden jurídico general del Estado, vigilar la gestión de ciertos funcionarios de la Administración Pública, a quienes puede pedirles cuenta de sus actos.

La Función legislativa formula y establece las normas generales y obligatorias de la convivencia social: éstas son, para los gobernados, el límite de su autonomía personal, puesto que ellos pueden hacer todo lo que no les ésta vedado por las leyes, y para los gobernantes, sustancia de su poder, dado que no les ésta permitido hacer nada para lo que no estén previamente autorizados por un precepto jurídico. La formación de las leyes obedece a un proceso de cuatro etapas. Iniciativa, discusión, sanción y promulgación. Este es el curso de integración de ellas dentro del Esquema general de la división de poderes”.³⁰

La “Función Legislativa” en nuestro país tiene por objeto primordial la creación de leyes. La “Función legislativa” del Congreso de la Unión se encuentra contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las siguientes fracciones del artículo 73: VII, VIII, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXIX, XXIX-B, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F, XXIX-G, XXIX-H, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-L, XXIX-M y XXX.

El Poder Legislativo mexicano, representado en la figura del Congreso General, es el órgano encargado por medio del procedimiento legislativo, de producir normas legales únicamente sometidas a la Constitución.

²⁹ SOTO Álvarez, Clemente, Op.cit, nota 12, p. 138.

³⁰ BORJA, Rodrigo, Op.cit, nota 22, pp. 455 a 456.

En el derecho mexicano, es común destacar seis etapas en la elaboración de las leyes:

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

Las atribuciones administrativas, aun cuando revistan formas de leyes, están contempladas en las fracciones I, III, V, VII, XI, XII, y XXVI del artículo 73 constitucional.

Las facultades que desempeña el Congreso de la Unión, se pueden clasificar, en: facultades en materia de división territorial, en materia hacendaría, en materia de los comercios con los estados, en materia de guerra en la situación de vacancia del depositario del Poder Ejecutivo y facultades administrativas.

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL EN EL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO.

2.1. El Poder Legislativo en el Régimen Político Mexicano.

Deseamos sintetizar diversas consideraciones histórico políticas en torno a la evolución de las asambleas representativas a lo largo de la historia universal para poder así comprender el desarrollo que ha tenido el Poder Legislativo, tal como lo ubicamos actualmente en nuestro régimen político.

El Parlamento nacido en el medioevo como asamblea de Estado y facultado, para autorizar los gastos de guerra del monarca o emperador a cambio de concesiones a favor de la nobleza, la milicia y la iglesia, ha experimentado a lo largo de los siglos múltiples modificaciones.

Al tiempo que en Europa las asambleas fueron perdiendo fuerza ante el poder centralizado de los monarcas, mismos que de manera ocasional solían reunirlos; en Inglaterra por el contrario, el denominado *Parliament* se fue imponiendo progresivamente.

Se restableció la monarquía inglesa hasta 1660, la cual sería de breve duración, debido a la desmedida avidez mostrada por Jacobo II en su intento de recuperar los privilegios reales, la cual desencadenaría la revolución de 1688, la más importante del siglo XVII, misma que tuvo como desenlace el destierro del monarca y la solicitud a la Casa de Orange para que previo reconocimiento de las bill of right (Leyes del Toro), como documento en el que se reconocían las conquistas del Parlamento, se tuviera la posibilidad de acceder al trono inglés.

La monopolización del poder autoritario que reinaba en Francia durante el siglo XVII se vulneraría cuando Luis XVI congregó a los Estados Generales en 1789 mismos que se constituirían en Asamblea Nacional, iniciándose así la Revolución Francesa que como desenlace tendría la ejecución del monarca y la proclamación de la República en la que tendría un importante lugar el órgano legislativo, relevancia reflejada en el texto constitucional de 1793 que establecía el llamado gobierno de Asamblea.

Paradójicamente en el continente americano, principalmente en Estados Unidos las influencias de Locke y Montesquieu respecto a la división del poder serían bien recibidas y plasmadas en los diversos textos constitucionales de las trece colonias, mismos en los que se contemplaba por primera vez el principio de dividir al Supremo Poder Federal para su mejor ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Así, hasta su consagración en la Constitución de los Estados Unidos de América, el 17 de septiembre de 1787 se plasmó la posibilidad de ubicar al orden político de manera tripartita, como producto del equilibrio de fuerzas que integraban un estado.

Con lo anterior, se implantó el régimen de gobierno presidencial, no implementado hasta ese momento, distinto al gobierno parlamentario que se venía ejerciendo en Europa.

En los estados con sistema de gobierno Parlamentario, el Poder Ejecutivo se percibía dividido ya que el monarca o el presidente eran titulares únicamente de funciones representativas; mientras que la acción de gobernar recaía realmente en un Primer Ministro o Jefe de Gobierno, el cual se encontraba subordinado a la confianza del Parlamento.

De forma discrepante en el régimen presidencial, las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno son ejercidas por un solo titular, dotado con la investidura de Presidente de la República, mismo que es nombrado vía elección popular, en su origen en forma indirecta, y a diferencia del régimen parlamentario, sus colaboradores no dependen de la confianza del Poder Legislativo.

El régimen presidencial, influiría en el continente americano, destacando en las Constituciones de América Latina posteriores a las guerras de independencia, y a la proclamación como estados libres y soberanos de las colonias de España y Portugal.

Episodios importantísimos de la historia, como la Revolución Francesa y la promulgación de la Constitución de Estados Unidos de América, ambas ocurridas durante el siglo XVIII, fueron elementos fundamentales en la

transformación de las asambleas de estado caracterizadas por la existencia de un mandato imperativo, en asambleas más representativas de todos los sectores de la sociedad.

Gran importancia para el órgano legislativo representó el siglo XIX, en lo que respecta al continente europeo, ya que para muchos estudiosos del derecho parlamentario, esta época es conocida como la época de oro del parlamentarismo, cuando las funciones legislativas fueron concentradas en los parlamentos.

Durante la primera posguerra el apogeo del parlamentarismo, presentó un menoscabo, situación que se agravaría con la segunda posguerra.

Lo anterior llevó a un desesperado intento por reforzar al Poder Ejecutivo, que se vio acrecentado de manera considerable en la segunda posguerra en la cual se llevó a cabo la consolidación del llamado Estado social de derecho, el cual fomentaba el intervencionismo estatal en los aspectos económicos del país, para alcanzar una correcta distribución de la riqueza y el desarrollo de las clases más desprotegidas, por medio de una auténtica colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Nuestro país, influenciado por los acontecimientos mundiales, mostró inclinación por las ideas que concebían al estado liberal, adoptando entre otras las relativas a la separación de poderes.

Principios que fueron consignados en el siglo XIX por nuestras primeras Constituciones e incorporados a través de la figura del Congreso General en la Constitución del 1824, por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, hasta llegar así a la Constitución de 1857 que, a diferencia de las anteriores, concebía al Congreso como un órgano bicamaral.

Como resultado de una serie de reformas, se culminaría con el proyecto de Constitución nacido en el año de 1917, el cual se encuentra vigente hasta nuestros días, el cual propone un Congreso General bicamaral, integrado por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

2.1.1. El Supremo Congreso de Apatzingán.

En la historia de la nación mexicana, el 22 de octubre de 1814, resulta una fecha digna de destacarse, en razón de que en esta vio la luz la Constitución de Apatzingán, producto de la lucha y esfuerzo de valerosos mexicanos bajo la tutela de José María Morelos y Pavón, con el objetivo de lograr para la nación mexicana una organización política estructurada y garantizar el cumplimiento de los derechos de sus habitantes.

A lo largo de la historia, los pasajes bélicos se encuentran acompañados de documentos importantes que dan a toda disputa el tinte de un auténtico pasaje revolucionario.

En el caso mexicano, Miguel Hidalgo y Costilla se manifestó de manera ferviente a favor de la abolición de la esclavitud y pugnaba por la entrega de la tierra a quien la trabaja, y José María Morelos y Pavón quien comulgaba con estas ideas, se sumó a la lucha insurgente de 1810, recordada por los historiadores como un movimiento emancipador en lo político, producto de la clara injusticia presentada en el sistema social y la marcada explotación económica a que el pueblo había sido sometido a lo largo de muchos años.

No se ha comprobado, como lo presumen algunos historiadores, que la grandeza de José María Morelos y Pavón, radicaba principalmente entre otras cualidades, en la firmeza de sus ideales y en su gran capacidad y calidad de legislador, logrando dar forma a un cuerpo legal en el cual regulaba el actuar de la nación mexicana. Razón por la cual convocó a un Congreso, mismo que se reuniría en Chilpancingo el día 14 de septiembre de 1813.

Las ideas de Montesquieu, en relación a la distribución del poder público de forma tripartita fueron contempladas por el Decreto Constitucional de Apatzingán, de tal forma que el decreto en su artículo 11 dentro del capítulo intitulado “De la Soberanía” estipulaba:

"Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares".¹

Producto de los principios consignados en cada uno de los artículos del documento de Apatzingán, la supremacía entre los tres poderes correspondía al Poder Legislativo, en razón de que el Poder Ejecutivo como el Poder Judicial se encontraban supeditados al Supremo Congreso. Lo anterior porque los legisladores de Apatzingán concebían en el Poder Legislativo la más auténtica y genuina representación del pueblo.

Lo anterior se encuentra consignado en el artículo 44 del decreto, el cual consignaba:

"Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de SUPREMO CONGRESO MEXICANO".²

De forma secundaria, en el texto contemplaba la existencia de los otros dos poderes, explicando que se crearían de forma adicional al Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

Ya que su carácter no era permanente, la vigencia de la Constitución de Apatzingán se encontraba condicionada al triunfo insurgente. El Supremo Congreso Nacional, debería convocar a la representación nacional bajo la base de la población, y mientras esto no ocurriera, se observaría inviolablemente la Constitución de Apatzingán.

Los principios consignados en la Ley de 1814, forman la base sobre la cual se apoyan nuestros posteriores aciertos constitucionales. De su texto, dividido en parte, dogmática y orgánica, se desprenden los principios fundamentales de nuestra Carta Magna actual que son la soberanía del pueblo, los derechos del hombre, y nuestra forma de gobierno republicana en la que se contempla la división del poder de forma tripartita, concibiéndolo como Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

¹ SAYEG Helú, Jorge, El Poder Legislativo Mexicano, Primera, México, Trillas, 1991. p. 17.

² Ibidem, p.18.

En virtud de que la técnica constitucional evitaba las medidas sociales dentro de los textos supremos, las ideas de Morelos permanecieron latentes durante un siglo, para poder plasmarse plenamente hasta la Constitución de 1917.

2.1.2. El Congreso de Chilpancingo.

Quedó instalado el día 14 de septiembre de 1813, a diferencia de lo marcado en su respectiva convocatoria, que marcaba el octavo día del mismo mes para llevar a cabo dicho acto. La instalación se realizó un día posterior a la celebración de la elección de diputado por Tecpan en la Ciudad de Chilpancingo.

A la par que Hidalgo asumió todos los poderes del Estado en forma personal, y la Junta de Zitácuaro en forma mixta, es decir de manera colegiada e individual, el Constituyente reunido en Chilpancingo tenía el mandato, conforme lo ordenaba la convocatoria expedida por José María Morelos y Pavón, de establecer la división de poderes.

Tal documento contemplaba que la reunión de los poderes obstaculizaba el avance de las armas nacionales, el hecho de que éstas no alcanzaran aún a imponer su dominio en todo el territorio, se debía a la reunión de todos los poderes en los pocos individuos que habían integrado hasta el momento la Junta Soberana.

Se consideraba que la Junta debería solo reservar para su conocimiento las labores legislativas, permitiendo que los otros poderes se hicieran cargo de las funciones ejecutivas y las judiciales.

En relación con lo establecido en el reglamento respectivo, los objetivos que contemplaba el Congreso Constituyente de Chilpancingo se pueden resumir en cinco puntos principales:

- En su Primera Sesión, se debía llevar a cabo la distribución de poderes, reteniendo únicamente al denominado Poder Legislativo.

- El Poder Ejecutivo recaería en la misma persona en quien lo hiciera el grado de Generalísimo.
- El Poder Judicial se depositaría en los Tribunales existentes en aquel entonces.
- Con toda la solemnidad posible, se llevaría a cabo la expedición de un Decreto en cuyo contenido se declarararía la independencia de América respecto de la Península Española, evitando a toda costa apellidar a la misma con el nombre de algún monarca.
- Se realizaría la redacción de un código político que contendría y desarrollaría todo lo contenido en el mencionado ordenamiento, en virtud de que el mismo sería ley fundamental de la nación.

Ante el Congreso, José María Morelos y Pavón pronunció un discurso que no obstante su brevedad fue de fuerte contenido, en el mismo abordó la necesidad que tenía en el momento la nación mexicana de contar con un cuerpo conformado por hombres sabios, que ante todo aún sobre sus ambiciones personales, deseaban el bienestar de la misma, que emitan leyes acertadas que le dieran a su soberanía todo el sentido superior que le correspondía.

En la sala de sesiones del Congreso, instalado en la desaparecida parroquia de Chilpancingo, resonó con gran fuerza proponiendo para el cargo de Comandante en Jefe, el Capitán General de los ejércitos del Sur a José María Morelos, que a pesar de que en primera instancia no acepto dicho cargo, no le quedo otra más que reconsiderar su decisión debido a la gran presión ejercida por el pueblo mexicano. La primera de ellas en relación a que cuando llegaran tropas auxiliadas de otra potencia no se acercarían al lugar de residencia de la Suprema Junta.

- A su muerte, había de recaer el mando de las armas en el jefe militar a quien por graduación le correspondiera, haciéndose después la elección correspondiente.

- No se le han de negar los auxilios de dinero y gente, sin que existieran clases privilegiadas para el servicio.
- Por su muerte se ha de mantener la unidad del ejército y de los habitantes, dándole el reconociendo debido a las autoridades establecidas.

Es importante el tomar en cuenta que si López Rayón había durado dos años en la inestable presidencia de la Junta, de agosto de 1811 a agosto de 1813, Morelos lo estaría solamente por tres meses, de septiembre a diciembre de 1813, todo lo anterior por decisión secreta del Congreso, misma que fue decidida en el mes de enero en el año de 1814.

Pasados seis meses de ocurrida la Ceremonia de Chilpancingo, en marzo de 1814, el Congreso reasumiría el Poder Ejecutivo de la nación, es decir, recuperaría las atribuciones ejecutivas del Estado.

Aunado a todas las consideraciones realizadas en materia de justicia social por Morelos, como titular del Poder Ejecutivo, decidió expedir conforme al reglamento un decreto sobre la independencia. Por lo anterior a finales del mes de octubre del año 1813, la Asamblea Constituyente contaba ya con el material necesario para dar inicio a las labores legislativas.

Resulta importante destacar que pese a que el reglamento del Congreso dictado por Morelos había dispuesto que la independencia se redactase sin anteponerle el nombre de algún monarca, resultaba muy diferente lo marcado en tal ordenamiento y lo que en el momento determinaba la forma de actuar de los integrantes del Congreso.

El Congreso de Chilpancingo, era la continuación de la Junta de Zitácuaro y por lo tanto debía mantener la misma línea, rematando su pronunciamiento con la amenaza de que la suerte que correría la nación mexicana al desconocer a Fernando VII sería presa del castigo propinado por la Península.

Con base en lo anterior se presume que el resultado final de dicha acta fue de tres votos para los republicanos, dos para los monárquicos y una

abstención. Por lo tanto al Congreso no le quedo más opción que declarar disuelta cualquier dependencia que se mostrara hacia el gobierno español.

La siguiente actividad en que se ocuparía el Congreso, sería en configurar un estatuto político que rigiera a la nación independiente, aún en forma provisional, bajo la forma republicana de gobierno, situación que tendría lugar un año después.

2.1.3. La República Federal Mexicana en 1824.

En lo relativo al Poder Legislativo, en nuestro país este comenzaba a tomar forma al integrarse la denominada "Junta Provisional Gubernativa" que quedaría instalada el día posterior a la entrada de Iturbide y del Ejército Trigarante. Integraban tal organismo tal como lo contemplaban los tratados firmados en Córdoba, los hombres más importantes del imperio en razón de sus virtudes, cualidades de grandeza y principalmente sus fortunas, todo lo anterior con la finalidad de obtener brillantes resoluciones.

Para la conformación del llamado Primer Constituyente, (nombramiento que se juzga inexacto, en virtud de que por más que haya sido el primer Congreso del México independiente, es necesario que no se olvide al Congreso de Anáhuac) se dieron cita toda clase personalidades que profesaban las mas variadas corrientes ideológicas, razón por la cual presentaba una conformación, bastante compleja y variada.

El día de su instalación, el mencionado órgano dictaminaba sus primeras bases constitucionales, en las que los diputados que integraban dicho Congreso se declaraban constituidos para representar a la nación residiendo en dicho órgano la soberanía de nuestro país.

Respecto a la religión que se profesaría en el país, decretaban que sería únicamente la católica, apostólica y romana excluyendo a las demás. De igual forma se decidió respecto a la forma de gobierno que tendría nuestro país, a la cual denominaron como Imperio Mexicano, misma que funcionaria como una monarquía moderada.

Para contrarrestar la fuerza del partido Iturbidista, los partidos restantes se unieron en la asamblea, situación que no pudo evitar la ocupación del trono por parte de Agustín de Iturbide, y mucho menos a declararlo posteriormente como primer emperador constitucional de México el 18 de mayo de 1822, no obstante la falta en ese entonces, del quórum necesario y la fuerza y violencia que mediaron en dicho acto.

Las constantes pugnas entre el Congreso y el emperador derivaron en represión contra la asamblea y en actos despóticos como la aprehensión de diputados, acusados de conspiradores. Como resultado de lo anterior el Congreso se constituyó en asamblea extraordinaria, defendiendo el respeto a su soberanía y el respeto a sus opiniones y dictámenes.

Como resultado de la pugna constante entre el entonces emperador y el Congreso Constituyente, este terminó disolviéndose, resumiendo su tiempo de vida a solo nueve meses terminando este el 31 de octubre de 1822, sin haber cumplido con el cometido fundamental para el que en su momento fue integrado.

A manera de reemplazar al disuelto Congreso Constituyente, se instauró la denominada Junta Instituyente, conformada por personajes totalmente simpatizantes con la figura del emperador. Buscando establecer en el ambiente cierto tinte de legalidad, el nuevo órgano legislativo, decretó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Como consecuencia del imperio, comenzó la fragmentación del territorio mexicano, buscando su independencia las Provincias Unidas del Centro de América, que conformaban la antigua Capitanía de Guatemala, sucedidas por la de Chiapas. Se manifestó en el país un fuerte sentimiento de republicanismo dejando ver la importancia que tuvo el movimiento Insurgente, en razón de que la caída del Imperio significaba el fin de la lucha ocurrida en 1810.

El restablecido Congreso decretó que se reconocían todos los servicios realizados a la patria durante los primeros once años de duración de la guerra de independencia, declarando héroes a Hidalgo, Allende, Aldama, Abasolo, Morelos, Matamoros, Galeana y Mina, entre muchos otros personajes.

Contrariamente al sentir de Becerra y Mier, el proyecto de Ramos Arizpe fue aprobado. El propio Fray Servando terminó aprobando el contenido con ciertas restricciones. En fecha 31 de enero del año 1824 fue sancionada, el Acta Constitutiva, al aprobarse los principios fundamentales que dieron forma al nuevo Estado naciente.

En lo relativo a la forma de dividir el poder, se optó por la tripartita ya conocida, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, relacionándose al primero con el sistema federal adoptado.

Tal como se manifestaba en el Acta Constitutiva, el Poder Legislativo de la Federación, residía en un Congreso General conformado de forma bicameral, una denominada de Diputados y una de Senadores. La primera conformada por diputados nombrados de acuerdo con la población nacional, y la segunda con base en la representación equilibrada de los recientes estados de la federación.

Con base en lo anterior, el 4 de Octubre del año 1824, se promulgó la primera Constitución del México independiente, misma que contemplaba el contenido del Acta Constitutiva acerca de la conformación y funciones de los legislativos locales, decretando que el Poder Legislativo de cada uno de los estados residiría en un Congreso formado por el número de personas que estableciera su respectiva Constitución, misma que debía contemplar lo relativo al tiempo y modo del ejercicio de sus funciones.

A cada uno de los estados integrantes de la federación, se les reconocía un gobierno propio con obligaciones y restricciones debidamente delimitadas. El ejercicio del Poder Legislativo Federal se encomendaba a un órgano denominado Congreso General, integrado bicameralmente, una de Diputados y otra de Senadores.

Cada uno de los estados, tenía con arreglo al Código Fundamental, su propio gobierno, pero por la forma federalista adoptada, se establecería una regla general que marcaría el sentido de la legislación de 1824, relativa a que todas aquellas facultades que no le fueron otorgadas a los propios estados, estarían reservadas para el gobierno federal.

En lo correspondiente a la organización del Poder Legislativo, en la Constitución de 1824 se encuentra contemplado a partir de su artículo sexto hasta el artículo ciento cuarenta y cuatro, haciendo alusión en su totalidad a la organización tripartita del poder, tendente más a una distinción que a una división del mismo.

Después de decretar la forma en que se integran ambas cámaras, la Constitución se ocupa de establecer las facultades de ellas y el procedimiento que debería seguirse para la elaboración de leyes y decretos. Haciendo referencia finalmente, al tiempo, duración y lugar de las sesiones del Congreso General, destacando la fecha del primero de enero de cada año como la destinada para la apertura de sesiones del órgano legislativo. Siendo en esta fecha en donde se encuentra el origen del tradicional Informe Presidencial, en razón de que desde ese entonces se le atribuía al Poder Ejecutivo la obligación de pronunciar un discurso de manera equivalente a tan importante acto.

Buscando a toda costa que al limitarse recíprocamente, se logre un correcto caminar del Estado mediante la colaboración y vigilancia mutua que entre los poderes. La colaboración que se presenta entre los poderes puede ser de dos formas, como parlamentarismo o como presidencialismo, de ambas la Constitución de 1824, optó por la segunda opción, estableciéndose un Sistema Presidencial depositando en el Poder Ejecutivo una gran autonomía política.

En 1824 surgió a la vida constitucional un órgano que tenía como finalidad el control de la constitucionalidad, denominado Consejo de Gobierno, conformado por la mitad de los miembros del Senado, uno por cada estado, siempre con el cuidado de que la persona que fungiera como su Presidente fuese el Vicepresidente de la República. Dicho órgano sesionaría durante el receso del Congreso General y se le adjudicaban facultades similares a las que hoy tiene el órgano que en la actualidad conocemos como Comisión Permanente.

La Constitución de 1824 resultó la más grande puerta a la posición moderada, que guiaría en los años subsiguientes a la política de la nación mexicana, ya que al tratar de buscar un punto en el cual concilien las corrientes

ideológicas de la época, es decir entre la constante pugna entre lo nuevo y lo tradicional, solo da paso a una nueva corriente que se encuentra en un punto intermedio entre las dos ya existentes.

2.1.4. Durante el centralismo.

En el año de 1835, se acusó al Congreso Constituyente de haberse excedido en sus facultades, lo anterior derivado del contenido del artículo 171 de la Constitución de 1824, el cual determinaba que nunca podrían ser objeto de reforma los artículos que integraban la ley fundamental o los de su acta constitutiva en los que se normara la libertad, religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, división de los poderes supremos de la federación, así como los de los estados y la independencia del pueblo mexicano.

La crítica al ordenamiento consistía en destacar la dureza con que se imponía esta al determinar que nunca se podrían realizar cambios, ya que al estar el país en constante modificación se tenía que contar con una mayor apertura a la posibilidad de alterar el contenido de la Carta Magna, puesto que no se tenía la total certeza de que sus disposiciones resultaran adecuadas a las subsecuentes etapas políticas a que se enfrentaría el país. Buscando redimir tal prohibición un gran número de congresistas afirmaron la posibilidad que tenía el órgano legislativo de reformar la propia Constitución.

Con el pasar del tiempo, lo contemplado por el artículo 171 de la Carta de 1824 se tornaría olvidadizo, en tanto que el día 9 de septiembre de 1835, el órgano legislativo se declaró, investido por la nación de amplias facultades, mismas que a diferencia de las disposiciones anteriormente expedidas, oscilaban desde modificar la forma de gobierno, con base en las necesidades que el país presentara, hasta constituir la de nuevo, llegándose a reunir en una sola, las dos cámaras legislativas.

Teniendo como antecedente sus respectivas Bases de fecha 23 de octubre de 1835, se promulgó tiempo después, el 15 de diciembre de 1835, la

primera del total de siete leyes que conformarían el nuevo régimen, mismo que es recordado por introducir un sistema totalmente centralista.

En esta primera ley se contemplaban los *Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la república*; pero es a partir de la segunda ley, seguida por otras cinco restantes que fueron expedidas con fecha 29 de diciembre de 1836, que se establece un sistema en el que se fracciona al poder de forma tripartita, y se estipula un nuevo régimen centralista que dividió al país en Departamentos, mismos que se encontraban supeditados al gobierno general.

El poder público se percibía dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero es importante mencionar que la carta originada en 1836 contemplaba la existencia de un cuarto poder, al que denominaba Supremo Poder Conservador, que funcionaba de manera despótica, en forma contraria al sentido moderador para el cual se le había concebido en un principio.

Consideramos necesario destacar que dentro de las mencionadas siete leyes, la número tres contemplaba la posibilidad de estructurar el poder de forma bicameral, como tradicionalmente se había manejado, una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

Bajo esta estructura, le correspondía solamente a la Cámara de Diputados la facultad de iniciar leyes, reservando a la Cámara de Senadores la facultad revisora, respecto a la aprobación o desaprobación de los proyectos de leyes o decretos que se le presentaran, pero jamás tendría la posibilidad de modificarlos, lo anterior se encuentra estipulado en el artículo 32 del ordenamiento en comento.

Con lo estipulado por la nueva legislación, la razón de existir del Senado se desvanecía, en virtud de que ya no existían estados, solo departamentos, de tal modo que ya no podía ser garantizada la igualdad de los estados al ser representados ante el Poder Legislativo.

Al desencajar en el nuevo régimen constitucional, la figura del Senado tuvo que sufrir una serie de modificaciones adoptando un carácter aristocrático diverso al que en un inicio lo había originado. Los integrantes de la misma, no

podían ser más de veinticuatro, todos propuestos por la Suprema Corte de Justicia, el gobierno en junta de ministros y la Cámara de Diputados, nombrados posteriormente por las juntas departamentales, para lo cual era necesario ser poseedor de una renta anual considerable, tal como lo contemplaba el artículo 12 de la tercera ley.

En lo relativo a los requisitos contemplados por el ordenamiento en comento para formar parte de la Cámara de Diputados, es de destacarse que a pesar de tener como base para su elección a la población de la nación, también era requisito el tener un capital determinado, que en el caso particular era inferior al requerido para ser Senador.

Al establecerse el sistema centralista en 1836 se vieron mermadas las atribuciones de los cuerpos legislativos, y se contempló la celebración de dos períodos anuales de sesiones, mismos que abarcaban del 1º de enero al 31 de marzo, y del 1º de julio hasta la fecha en que finalizaran los asuntos que se estuvieran tratando.

Transcurridos seis años del sistema centralista en nuestro país, y como respuesta a la serie de acontecimientos negativos que la imposición del mismo había dejado, dio lugar a hechos tan funestos como la separación de Texas, surgieron toda una serie de proyectos que no tenían otro fin más que reformar el orden constitucional de la época. Resulta interesante el resaltar tres proyectos de Constitución que se dieron en 1842.

Para el año de 1842, se integro el Cuarto Constituyente, integrado heterogéneamente, resaltando que el número de diputados encargados de formar su Comisión de Constitución era de siete personas, entre los que destacan Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo y Juan José Espinosa de los Monteros. Mismos que en ningún momento vacilaron en emitir votó particular ante la discrepancia que se presento entre ellos y el resto de los miembros, derivando en la creación de dos documentos distintos, el de la mayoría que no definía la forma de gobierno que escogía y el segundo que se declaraba totalmente a favor de la federación.

En lo que respecta a la forma como se organizaba al Poder Legislativo en ambos proyectos, el de la minoría apostaba por continuar con los lineamientos establecidos por la Constitución de 1824, en tanto que el de la mayoría pugna por los de 1836. Buscando fallidamente un equilibrio entre ambas posiciones, nace un tercer proyecto, que al fracasar deriva en la necesidad de nombrar a una junta nacional legislativa, figura que substituiría al anterior órgano constituyente.

Conocidas como las Bases Orgánicas de 1843, funcionaron como el aparato constitucional de la milicia en el poder dando mayor fuerza al carácter centralista del gobierno en turno, agudizando el carácter aristocrático de la carta de 1836.

Se contempló un Poder Legislativo en el que el Senado funcionaba como un órgano elitista, pues se componía de 63 individuos, todos poseedores de rentas anuales considerables, de los cuales 42 eran elegidos por las asambleas departamentales y los 21 restantes, serían designados entre distinguidos militares, eclesiásticos y civiles por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia en conjunto.

La desigualdad que caracterizaba a las Bases Orgánicas, tuvo como resultado que se dieran toda una serie de propuestas políticas y situaciones de tensión que colocarían al país en un estado carente de estabilidad. Al ser las disposiciones del instrumento constitucional de 1843 un alentador para las actividades de la milicia, no faltaron los que bajo su amparo se disputaron el ejercicio del poder, entre los que destaca el General Antonio López de Santa Anna, quien terminaría fragmentando al territorio nacional.

Las clases privilegiadas en ese momento eran la milicia, el clero y los ciudadanos adinerados, que al tener ambiciones personales diversas, no tardaron en mostrar descontento por las Bases Orgánicas de 1843, razón por la cual no alcanzaron a dimensionar el peligro que representaba la invasión yanqui. Para contrarrestar tal situación se requería de la unión de los jefes y fuerzas militares, pero no obstante la situación, estos mostraron desinterés.

Al arribar Paredes al poder, lo hace en un ambiente compuesto por el inminente peligro yanqui y la formación de todo un cúmulo de planes políticos que proponían reformas a la constitución en turno, pero en lo relativo a la organización del poder público, buscaban el fin de las actividades de los poderes legislativo y ejecutivo, alegando que no lograban satisfacer los deseos y necesidades del pueblo mexicano.

A la par de estos acontecimientos, las ideas conservadoras y tradicionalistas, habrían de cobrar gran fuerza, se retoma al sistema monárquico como el único posibilitado para lograr el equilibrio entre partidos. Se buscaba dar solución al problema que representaba la ambición de Estados Unidos, con base en fundamentar el gobierno del país en la clase social adinerada.

Ante el fin de la administración de Paredes y con ella las Bases Orgánicas de 1843, surgieron toda clase de personajes con variadas ambiciones, entre los que destaca el general Mariano Salas quien se pronunció en la Ciudadela exigiendo se formara un nuevo Congreso Constituyente basado en las leyes de 1824, adicionalmente a sus peticiones, solicitaba el regreso de Antonio López de Santa Anna.

Tan grande era el descontrol a nivel político en el país, que fue necesario decretar que en tanto no se expidiera la nueva Ley Suprema, se debía reestablecer la de 1824, resolución empleada por el Constituyente de 1846 ante la inevitable invasión yanqui. Mismo que realizó su cometido en las condiciones más inestables y adversas que se pudieron imaginar, ratificando, finalmente, el Tratado de Guadalupe, después de dolorosas deliberaciones.

A pesar de lo adverso de las condiciones, la calidad de los integrantes del constituyente de 1846 fue lo que permitió asegurar la eficacia de su labor. Entre sus filas destacaban personalidades como Mariano Otero, Muñoz Ledo, Espinosa de los Monteros; Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio G. Rejón, Eligio Romero, Benito Juárez, Guillermo Valle, Vicente Romero y Bernardino Carbajal.

Mariano Otero consideraba que si se tomaban en cuenta los aciertos obtenidos por la Constitución de 1824, se podían incluir algunas reformas a ésta, mismas que se adoptarían de manera inmediata, evitando con esto tener que formular una nueva Constitución. Así fue como las reformas vieron la luz el 5 de abril de 1847, contenidas en 22 artículos, que fueron puestos a consideración de la asamblea correspondiente, documento que sería sancionado, como Acta Constitutiva y de Reformas, el 18 de mayo de 1847, que proponía entre otros puntos eliminar la figura de la vicepresidencia, erigir un nuevo estado denominado Guerrero y finalmente la más destacada de todas, la creación de un Sistema de Control de la Constitucionalidad mismo que en la actualidad conocemos como el Juicio de Amparo.

En lo relativo al Poder Legislativo, se retomaron los contenidos de la Carta de 1824 que hacían alusión al tema, con una pequeña variante que hacía referencia a regresar al sistema federal de gobierno devolviendo al Senado sus facultades originales.

2.1.5. El Unicamarismo en 1857 y restablecimiento del Senado en 1874.

Después de toda la serie de modificaciones sufridas por el Senado, se apreciaba difícil que a la caída del Centralismo, este retomara de inmediato su verdadera naturaleza. Como consecuencia de los fracasos Centralista y Santanista, aunados a la gran inestabilidad política que los mismos acarrearón al país, surgió un movimiento cuyo fin era dar solución a la situación de angustia y desequilibrio en que vivía la nación mexicana.

Siguiendo con la tradición histórica, se convocó a la formación de un nuevo Congreso Constituyente, de tal forma que en junio del año 1856 presidida por Ponciano Arriaga, la Comisión de Constitución de ese mismo año presentó el proyecto correspondiente que en lo referente al Poder Legislativo contemplaría situaciones determinantes que derivarían en acalorados debates para decidir el sentido que tomaría el órgano legislativo.

Según el Constituyente de 1856, el poder público se organizaba dividido en tres funciones que eran legislativa, ejecutiva y judicial, ubicadas dentro de un sistema que implicaba el establecimiento de una relación de colaboración entre poderes en la que el Poder Legislativo se ubicaba en situación superior en comparación con el Poder Ejecutivo.

En su dictamen inicial la comisión revelaba su falta de convencimiento ante la existencia de un sistema de gobierno bicamaral, puesto que no le encontraba ventajas a la existencia del Senado, como una segunda cámara revisora de las actividades realizadas por la Cámara de Diputados, a la que consideraban como la única cámara genuinamente popular. Con base en tales apreciaciones, se llegó a depositar el ejercicio del Poder Legislativo en una sola cámara, confiriéndole un numeroso cúmulo de facultades, que asemejaban a un régimen parlamentario el vivido en esa época.

El sentir de la Cámara de Diputados, respecto a la desaparición del Senado no se hizo esperar, cierto es que no todos los diputados coincidieron con la modificación porque consideraban a la Cámara de Senadores un elemento necesario para controlar la actividad de los Diputados, pero contrario a este pensar, muchos otros se mostraron simpatizantes del cambio argumentando que la figura del Senado era antidemocrática en virtud de que al existir esta, la minoría se oponía a la opinión de la mayoría, por lo tanto bastaba con la existencia de una sola cámara de representantes.

Son de destacarse las palabras empleadas por Ignacio Ramírez, conocido en la historia nacional con el sobrenombre de "Nigromante", en virtud de que resultaron suficientes para confirmar la desaparición del Senado, situación que fue aprobada por 44 votos contra 38 en una Asamblea Constituyente en la que se encontraban reunidos los representantes de los estados de Jalisco y Sinaloa.

*“El Senado -llegó a afirmar textualmente-no es más que un abuso del sistema representativo que embrolla y convierte en laberinto la formación de las leyes.
El representante debe tener poderes muy limitados y sencillos, debe seguir el voto público sin necesidad de revisión.*

¿Para qué ha de haber varios apoderados tratándose de asuntos públicos, cuando son perniciosos en los negocios particulares?

Si se instituye el Senado, se adultera el sistema representativo, se ataca a la mayoría, y mientras más ingeniosa sea la combinación, más favorable será a los intereses de las minorías, resultando evidentemente contrario el principio a toda asociación.

Se quiere que la discusión se limite a la cuestión en abstracto, y el orador se limita a examinarla en lo general, sin pormenores.

En su concepto, la idea del Senado debe desecharse a ciegas como contraria a la democracia.

¿Por qué lo que han de hacer dos Cámaras, no ha de hacerlo una sola? Sí la segunda ha de ser apoyo de la primera, está de más, y sólo equivale a aumentar el número de diputados. Si ha ser revisora, se busca un poder superior a los representantes del pueblo...”³

Con la supresión del Senado, el Constituyente de 1857, al considerar a la Cámara de Diputados como única depositaria del Poder Legislativo de la Unión, confirió a esta, facultades, características y atribuciones, que por mucho eran superiores a la naturaleza legislativa del órgano. Por lo tanto se expresaba en relación a que el Poder Legislativo, se conformaría por individuos elegidos por los ciudadanos mexicanos cada dos años, dicho órgano actuaría en períodos de sesiones ordinarios y extraordinarios.

El Congreso trabajaba anualmente funcionando en dos períodos de sesiones ordinarias, el primero de estos daba inicio el 16 de septiembre y finalizaba el 15 de diciembre y podía prorrogarse hasta por 30 días; y el segundo, que era improrrogable, comenzaba el 1º de abril y terminaba el último día del mes de mayo.

Se decretó igualmente que el nombramiento de los diputados era de uno por cada 40 mil habitantes o fracción de más de 20 mil, pensando que la exigencia de una cantidad reducida llevaría a la Cámara mayor cantidad de diputados; y mientras más numerosa fuera la asamblea, más directo y real sería el gobierno que ejercido por el pueblo, además de garantizar una mayor respetabilidad.

³ SAYEG Helú, Jorge, op. cit, nota 31, pp. 69-70.

El Congreso Constituyente de 1857, es producto de los acontecimientos ocurridos en Ayutla, como respuesta a la dictadura de Santa Anna, ya que una asamblea integrada por un gran número de legisladores, funcionaba como arma poderosa para defenderse de un Poder Ejecutivo que actuaba de forma tiránica.

Al paso del tiempo y con base en el ambiente político que se vivía en la nación mexicana, empezaron a manifestarse tintes de las ideas liberales. Al quedar restaurada la República, el 14 de agosto de 1867, como parte del programa de reestructuración que había ideado el Presidente Juárez, se presenta una invitación denominada Convocatoria a Elecciones y a Plebiscito⁴ sobre Reformas Constitucionales, misma que provocaría gran revuelo por su contenido.

Para ese entonces el sistema impuesto por la Constitución, comenzaba a desencajarse en la realidad de la nación mexicana, existiendo una inquietud que se tornaba cada vez más fuerte por reestructurar todos los ámbitos del país. Se apreciaba sumamente necesario el limitar el régimen existente, que en realidad era lo más parecido a un parlamento y que resultaba totalmente contrario a lo que el país necesitaba.

Subsecuentemente, salió a la luz un plebiscito, mismo que entre sus puntos más importantes decretaba:

- 1.- La posibilidad de que el Poder Legislativo de la Federación se depositara en dos Cámaras.
- 2.- Facultaba al Poder Ejecutivo para aplicar veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo.

4 Nota.- Podemos entender por plebiscito al acto extraordinario e independiente, en el que se consulta al electorado, sobre una cuestión trascendente del Estado. Es un acto, relacionado a un problema en la estructura del Estado o de su gobierno; no afecta a actos de índole legislativa o normativa. Mediante el plebiscito el pueblo exterioriza su opinión sobre un determinado hecho de la vida política. Es necesario distinguir entre plebiscito y referéndum, mientras el primero está destinado, a ratificar un acto del ejecutivo o a aprobar una transformación política o territorial, el segundo es una institución constitucional que involucra un acto jurídico de aprobación; en tanto que el plebiscito supone un acto político que expresa simplemente la confianza del pueblo en un régimen o en un gobernante determinado el referéndum posee un valor jurídico como acto, pues implica un pronunciamiento de la opinión pública sobre la validez de una resolución del gobernante.

- 3.- Determinaba que sería por escrito la forma en como se establecería la relación entre el legislativo y ejecutivo, señalando claramente su procedencia respecto al Presidente de la República o de los secretarios del despacho.
- 4.- Restringía la posibilidad de la diputación o fracción del Congreso que permanecía funcionando durante los recesos del mismo para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.
5. Ordenaba determinar el procedimiento en caso de sustituir provisionalmente al Poder Ejecutivo si faltaran el Presidente de la República y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia simultáneamente.

Cuatro meses después de que se expidiera la convocatoria, el 14 de diciembre de 1867 se presentó la iniciativa presidencial que proponía los cinco temas abordados anteriormente en la convocatoria. Desde un principio la primera de las comisiones declaró estar de acuerdo, de tal suerte que se resolvió en el mismo sentido en lo relativo a la primera de las propuestas, pero fue hasta el 26 de abril de 1870 que fue votada en sesión por más de las dos terceras partes del Congreso la tan peleada reforma y fue hasta el 6 de noviembre de 1874 cuando se turnó a las legislaturas de los estados, aprobándose y publicándose el 13 de noviembre de 1874.

Dicha reforma depositaba el poder legislativo en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores mismos que serían nombrados dos por cada Estado, con el derecho de iniciativa de las leyes, incorporándose también, el principio que implicaba el ejercicio de la función jurisdiccional del Congreso, relativa a diferenciar el Jurado de Acusación del Jurado de Sentencia, nombrando a la Cámara de Diputados como Jurado de Acusación y atribuyendo al Senado la de Jurado de Sentencia.

Adicionalmente la convocatoria del 14 de agosto de 1867 buscaba, que el representante del Poder Ejecutivo estuviera facultado para aplicar la figura del veto suspensivo a las primeras resoluciones emitidas por el Poder

Legislativo, para que solamente se pudieran reproducir por dos tercios de votos de la Cámara o Cámaras en que se haya depositado el Poder Legislativo.

En la mentalidad de los integrantes del Constituyente de 1857, se encontraba sumamente firme la idea de rechazo a cualquier situación que significara alguna traba o freno para el Poder Legislativo. Por lo anterior es que fue vista la figura del veto como una clara oposición del Ejecutivo al Legislativo.

Causó gran debate, el requisito consistente en que un proyecto de ley podía ser aprobado no obstante que el Ejecutivo se hubiere pronunciado en contra de éste. Al respecto existieron opiniones que manifestaban que la tarea de expedir las leyes era única y exclusiva del Congreso, actividad en la cual la voz del gobierno no puede tener la fuerza para derrotar al legislativo en su conjunto.⁵

Tanto la figura del veto como la del Senado, llegaron a entenderse, en razón de que en la mente de algunos diputados el procedimiento que sobre la formación de las leyes, prevenía el proyecto era tan complejo debido a la anulación del cuerpo Senatorial, ya que consideraban existía un gran hueco en la estructura legislativa que sólo podían llenar los senadores.

Derivado de la situación política que imperaba en el país, se originó un nuevo proyecto de ley que proponía básicamente un despotismo legislativo, ya

5 Nota.- Es interesante definir dos conceptos importantes que surgen a partir de la reforma constitucional del año 1996, como lo son las Controversias constitucionales y las Acciones de inconstitucionalidad. Las controversias constitucionales son juicios en donde se enfrentan dos órganos del poder público, ya sea del mismo nivel de gobierno (por ejemplo, el Presidente demanda a la Cámara de Diputados) o de diferentes niveles de gobierno (por ejemplo, un municipio demanda al gobierno federal, o un gobierno de una entidad federativa demanda al Senado de la República). Se plantean cuando alguno de los órganos considera que otro órgano ha invadido alguna de sus facultades. Las controversias sirven para hacer valer el principio de división de poderes, que también significa que los poderes no pueden invadir sus respectivos ámbitos de competencia.

Por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, son juicios que deben ser promovidos, entre otros sujetos, por el 33% de los integrantes de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, de algún Congreso Local o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Sirven para que los grupos parlamentarios que perdieron una votación sobre cualquier asunto en uno de los órganos legislativos anteriormente mencionados, tengan la oportunidad de pedirle a la Suprema Corte que se pronuncie acerca de si la ley que fue aprobada es adecuada conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Son un instrumento para proteger el punto de vista de quienes no alcanzan a ser mayoría en algún órgano legislativo. Para obtener mayor información al respecto, se sugiere consultar ¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad?, editado por el Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

que no contemplaba la figura del veto lográndose un clima opresor y limitante de la acción del Poder Ejecutivo.

Aunado a lo anterior se conceptualizó la participación del Poder Ejecutivo en el ambiente político nacional solamente con carácter informativo, ya que para muchos el Ejecutivo en razón de sus conocimientos era inferior al Legislativo. Con base en lo anterior Ignacio Ramírez propondría un sistema que sería considerado el más adecuado para resolver a las tareas democráticas de la época.

La Constitución de 1857 rechazaba de manera absoluta, cualquier posibilidad de que el Presidente pudiera oponerse a la actuación del Congreso, ya que consideraba factible presidir del punto de vista del primero en caso de una situación que implicara una destacada urgencia.

Al carecer de apoyo el plebiscito del 14 de agosto de 1867, se reservaría a los futuros legisladores, de igual manera que para el reincorporar la figura del Senado, la factibilidad de permitir la facultad del veto al Presidente de la República para contrarrestar, un tanto, la fuerza del Poder Legislativo al elaborar el cúmulo de leyes que gobernarían a la nación mexicana, ya que para aquél entonces se percibía imperante determinar el orden jerárquico entre poderes.

Con fecha 14 de diciembre de 1867, se presentó una iniciativa, misma que fue aprobada hasta el 6 de noviembre de 1874, quedando establecida la obligación de consultar al Poder Ejecutivo en todas las actividades que tengan como finalidad la formación de una ley, lo que derivó en un Poder Ejecutivo fortalecido que se contraponía a la finalidad del Constituyente de 1857, al implantar el bicameralismo y concederle la facultad de veto, provocando la aparición en la escena política de una dictadura.

2.2. El Poder Legislativo en la Construcción del Presidencialismo Mexicano.

Para realizar el presente acápite, es importante analizar lo comentado por Samuel Huntington, al definir la figura de la Institucionalización Política, denominando a la misma como *“el proceso por el cual se crean, valoran y estabilizan los procedimientos y dispositivos de organización que permiten resolver, los desacuerdos presentes en cualquier sociedad compleja”*.⁶

Como producto de un pluralismo institucionalizado, el Poder Legislativo denotaba una gran problemática para llevar a cabo el cumplimiento de sus funciones, como lo era la de hacer efectiva la responsabilidad democrática que era obligatoria para el gobierno, ya que las actividades desempeñadas por este no son víctimas de ningún tipo de control, lo que da un mayor rango al titular del mismo para dar soluciones que se inclinan más hacia lo administrativo que a lo político, buscando siempre la parte práctica de las situaciones.

El acontecimiento que dio inicio a la decadencia de las disputas que se suscitaban entre los grupos revolucionarios fue el asesinato de Álvaro Obregón, acto con el que se dejaba ver claramente la vulnerabilidad del personalismo político y su abre paso a la creación de Instituciones.

En este momento de la historia política del país, los partidos políticos respondían solamente al interés de impulsar la candidatura de algún ciudadano que se lanzaba para ocupar el Poder Ejecutivo.

A partir de que se creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, se da un nuevo giro a la manera en como llevaban a cabo la organización y el desarrollo de los objetivos de los partidos políticos.

A lo largo del desarrollo del Maximato y como una prueba constante del caciquismo, los enfrentamientos y problemas en el Congreso de la Unión eran cada vez más frecuentes. Entre los legisladores persistían todavía la idea de que el Órgano Legislativo, debía mantener cierta independencia con relación al

⁶ BEJAR Algazi, Luisa, El Poder Legislativo en México Los Diputados de Partido: El Primer Eslabón del Cambio, México, Ediciones Gernika, 2004, p. 16.

partido, porque al actuar en conjunto alcanzaban mayor control del poder, sin embargo es importante resaltar que no se opina lo mismo respecto al Poder Ejecutivo, ya que este se mantenía en desventaja respecto al Legislativo.

Adicionalmente a lo anterior se expidió el reglamento del Partido Nacional Revolucionario (PNR) para lograr controlar el actuar de sus legisladores y la determinación de retirar al Congreso como el sitio para solucionar las controversias internas que involucraban al clan revolucionario.

La transformación del Partido de la Revolución Nacional (PRN) en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), determina el actuar del Poder Legislativo. El gran aparato burocrático creado por la organización para controlar el cada vez más grande número de afiliados terminó por remover a las camarillas políticas. Aún no se había determinado como oficial el cambio en la nomenclatura del partido político, cuando los líderes de la sección comenzaron a imprimir presión para lograr la designación de candidatos aspirantes a los cargos de elección popular.

Todo lo concerniente a prácticas corporativas se hicieron extensivas al Congreso, en razón que era el flanco elegido por el gobierno de Cárdenas para dar batalla a los impulsos independentistas de los sectores partidistas, determinando distribuir los escaños entre sus miembros, para ratificar su adherencia al régimen y su simpatía con las políticas en curso.

Al llegar a su fin el gobierno de Cárdenas, el desempeño del cuerpo legislativo permitió apreciar la estrecha relación que existía entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, pero destacando que había una marcada superioridad del Ejecutivo sobre el Legislativo ya que la intervención del Congreso sobre las actividades que realizaba el Ejecutivo, quedó suspendida y el apoyo de los miembros del Congreso era total hacia el Presidente de la República.

Para los años cuarenta las Cámaras del Congreso no habían acabado con la formación de bloques que no tenían otra finalidad que la de intervenir en el proceso político. Para el año de 1946, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) experimentó un nuevo cambio en su nomenclatura, para quedar

constituido como Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo anterior como resultante a las constantes reestructuraciones ocurridas dentro del mismo partido.

Con la reforma electoral que se llevó a cabo en ese mismo año, se contempló el terminar definitivamente con las costumbres de la burocracia, se impuso por primera vez el registro obligatorio y la cobertura nacional par cualquier agrupación que tuviera como finalidad el contender en los comicios, por lo cual se requería la comprobación de un número de 30,000 afiliados en la República, con cuando menos 1,000 en dos terceras partes de las entidades federativas, exigencias que se verán modificadas en el año de 1954.

Como resultado de los anteriores acontecimientos, la estructura del Congreso, se observó como una figura virtualmente monopartidista, en razón de que solamente la corriente del Partido Revolucionario Institucional era aceptada, dando paso a una libre intervención del Poder Ejecutivo en la economía del país, con lo cual la Legislatura experimentó una reducción en lo que respecta a sus tareas, así mientras las facultades del Congreso permanecían estables, las del Ejecutivo se tornaban cada vez más en constante aumento.

2.2.1 El Partido Nacional Revolucionario.

Bajo el régimen de Porfirio Díaz, que recordemos transcurrió de 1877 a 1911, nuestro país logró alcanzar un destacado crecimiento económico, pero ello a costa de un inequitativo reparto de la riqueza y de una dependencia creciente hacia el exterior.

Resultado de la Revolución Mexicana, fue la caída de Porfirio Díaz, lucha que culminó con la promulgación de la Constitución de 1917, primera del mundo en contemplar disposiciones de contenido social.

El Partido Nacional Revolucionario (PNR), surge en 1929⁷ como una institución donde convergen fuerzas políticas afines pero distintas. El PNR sería la institución más poderosa para la competencia política; fue entonces el lugar para diseñar los primeros acuerdos y prácticas en la lucha por el poder público; el medio que llevó a la realización de relevos de gobiernos por medio de elecciones y en condiciones de estabilidad.

El PNR surgió con un gran predominio, porque en él convergieron los líderes y organizaciones más importantes del país, pero nunca propuso el totalitarismo a través de un Estado que negara la participación de otras fuerzas políticas.

El año de 1993, fue importante debido a que el Órgano Legislativo, ratificó una serie de reformas a la Ley Suprema de 1917, mismas que contemplaba la prohibición a la reelección del Ejecutivo Federal y de los Gobernadores de los Estados, al igual que la reelección inmediata de Diputados Federales, Senadores, Legisladores Estatales y Presidentes Municipales.

La mencionada reforma, tenía como finalidad desaparecer la posibilidad de reelección de cualquier ciudadano que hubiera ostentado la figura presidencial con anterioridad, razón por lo cual se puso al margen de la pugna presidencial a varios personajes de la política mexicana entre los que podemos destacar a Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil y Abelardo L. Rodríguez, sin olvidar a Adolfo de la Huerta y a Pascual Ortiz Rubio.

La conocida frase y estandarte de la Revolución Mexicana, "Sufragio Efectivo, No Reelección", fue respetada fielmente poniendo a la Carta Magna al mismo nivel que ocupaba la Norma Revolucionaria. No obstante la figura de la no reelección de Diputados Federales y Senadores no fue debatida en la Convención de Querétaro, en razón de que tal posición había quedado estipulada en la norma mexicana desde la Constitución de 1824 y continuaría vigente para el Congreso General de manera posterior al Constituyente de 1917.

7 Cfr. MORENO, Daniel, Los Partidos Políticos del México Contemporáneo, Octava Edición, México, B. Costa- ACIC Editor, 1982, p.111.

Resulta interesante el destacar que las constituciones de los estados en su mayoría no tenían contemplada limitante alguna a la posibilidad de reelección de sus legisladores, pero en lo relativo a la reelección presidencial sí existía una clara conciencia de que el experimento reeleccionista de Obregón había sido decepcionante y que únicamente motivó a la división de la clase política del país.

Las restricciones que mostraban oposición a la reelección en el Congreso fueron evaluadas por Plutarco Elías Calles, por los integrantes del partido y por los propios miembros del Congreso, de cuyo análisis se desprenden dos posibles explicaciones a las reformas.

La primera de ellas, en lo que respecta a que existió una contribución a la centralización de los poderes en relación a las dependencias federales de gobierno en manos del liderazgo del partido, muy particularmente de la máxima figura del momento, personificada por Plutarco Elías Calles, al que se denominaba el “Jefe Máximo”.

En lo relativo a la segunda opción, esta encuentra gran relación con la manera en que apresuraron la centralización del poder a nivel nacional, esto con miras a debilitar a los partidos y maquinarias políticas locales, todo para beneficiar al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Nacional Revolucionario (PNR), el partido oficial a nivel nacional.

Aún en la actualidad, continúan repercutiendo las consecuencias del primer razonamiento, ya que el presidencialismo en la política mexicana se encuentra fortalecido, y denota un marcado predominio del Ejecutivo Federal, como líder de un partido, sobre la legislatura y por lo que corresponde al segundo razonamiento, el debilitamiento de los partidos locales, fue quizá el de mayor trascendencia al momento de considerar dar paso a las reformas.

Fue motivo de debate en el año de 1932, la idea de introducir una cláusula de no reelección a la Constitución, el mencionado debate tuvo lugar en el Congreso Nacional de Legislaturas, mismo que fuera convocado con el objetivo de coordinar las leyes locales bajo las nuevas condiciones estipuladas por el PNR.

La función de control en la citada Asamblea estaba a cargo de los líderes de los partidos estatales, rechazando cualquier reforma cuya finalidad fuera el debilitar a las organizaciones del PNR en el nivel estatal buscando fortalecer al partido nacional.

Para 1932 Plutarco Elías Calles decidió convocar al PNR a una Convención Nacional, misma que tendría lugar en Aguascalientes, con el único objetivo de debatir, proponer y formular un catálogo de cláusulas relativas al tratamiento de la figura de la no reelección en la Constitución Federal. Finalmente los delegados en Aguascalientes se pronunciaron a favor de las reformas constitucionales que contemplaban un impedimento a la reelección.

Los debates que figuraron como punto central de la reunión, son un ejemplo de la claridad con la que los legisladores entendían las consecuencias de su proceder, tanto en lo referente a la separación de poderes en el gobierno como en las relaciones entre partido y Estado.

El debate tomó gran fuerza en lo que respecta a cada una de las enmiendas propuestas a la Constitución, pero la que mayor oposición generó fue la referente a prohibir la reelección de Diputados Federales y Senadores. Algunos autores sugieren que la justificación a las reformas, pudo radicar en la idea de abrir el Sistema Político Nacional a nuevos líderes, evitando con esto la acumulación del poder en un número reducido de individuos. De manera simultánea, los debates ocurridos en Aguascalientes y las disyuntivas suscitadas en la Cámara de Diputados en 1932, tienden a explicar su finalidad en el sentido anteriormente expresado.

Claramente se comprendía que un mayor número de integrantes del partido podría tener una participación activa en el Congreso, lo anterior en razón de que la no reelección conduciría a la salida de los antiguos ocupantes de los cargos de elección popular y de hecho tenían claramente analizado que con las mencionadas reformas se beneficiaría de forma particular al PNR.

Adicionalmente consideraron que la nación mexicana requería echar mano de sus principios revolucionarios en materia de reelección, resaltado las figuras de personajes totalmente antirreleccionistas como Manuel Pérez

Treviño, quien consideraba que se debía "*quemar un derecho en aras de un principio*".⁸ Lo anterior si entendemos que por derecho se refería al que tenemos todos los ciudadanos de poder decidir libremente a los individuos que nos representaran en la Máxima Tribuna del país. Así como la palabra principio, en relación con la de no reelección, que fue definido como un derecho colectivo es decir una necesidad expresada por la población nacional.

El hecho de que existiera un mayor número de callistas en la XXXV Legislatura que en las anteriores, combinando con su alta lealtad, pudo ser el detonante para que los Diputados y Senadores de la misma, aceptaran un conjunto de reformas que afectaron su futuro en las cámaras. Lo anterior no resuelve los motivos con base en los cuales los principales beneficiarios de las reformas fueron los grupos cardenistas, de forma particular los grupos agraristas, que casualmente eran a los que más les debía haber interesado la posibilidad de que fuera posible una mayor circulación de diputados en el Congreso.

Una característica que se destaca en la legislatura electa en el año de 1934, es que muchos de los hombres que habían colaborado fervientemente con Calles no eran ya parte de ella. Destacando entre estos Luis L. León, Melchor Ortega y Gonzalo N. Santos, mismos que en el Congreso se habían encargado de dar difusión a la reforma del denominado "Jefe Máximo".

Se llevó a cabo un fenómeno muy interesante dentro de la estructura del Poder Legislativo, en razón de que el mismo se dividió en dos bandos o fracciones la blanca y la roja respectivamente. La fracción de los blancos del PNR, estaba integrada por el grupo más grande de la Cámara de Diputados, mismo que más apoyaba la no reelección, posiblemente porque era el más afectado por la continuidad en el poder de los simpatizantes de Calles, los que constituían la fracción roja.

Entre las muchas situaciones que preocupaban a Plutarco Elías Calles, seguramente estaba contemplada la posibilidad de que el debate que había provocado el tema antirreeleccionista pudiera causar detrimento en su

⁸ Ibidem, p.36

situación de líder, razón por la que pidió el respaldo de los rojos para promover la iniciativa de la no reelección, y con esto arrebatándole a la fracción de los blancos una de sus principales cartas de juego.

Existe la posibilidad de que el ex mandatario Portes Gil, al tener intereses encontrados en cuanto a que consideraba útil deshacerse de los discípulos de Calles, pero también consideraba conveniente la posibilidad de una reelección, estuviese detrás de la supresión que sufrió la figura de la reelección a manos del Congreso, al involucrase inteligentemente con Rodolfo Elías Calles, quien era gobernador de Sonora e hijo del jefe máximo y David Montes de Oca líder del partido en la Cámara de Diputados logrando en conjunto ejercer la presión suficiente para que se determinara desaparecer la figura de la reelección en todos los niveles.

Lo que resulta interesante es analizar porque los integrantes del Congreso decidieron votar apoyando reformas que les resultaban adversas y que los dejaban sin posibilidad alguna de permanecer en la legislatura preservando los privilegios que esto involucraba.

La posibilidad de reelegirse en la Cámara de Diputados era frecuente antes de 1933, en tanto que los órganos políticos consideraban efectivo mantener a algunos de sus miembros en la ciudad de México, con finalidades claramente determinadas como lo eran obtener conocimiento y acumular experiencia para finalizar siendo líderes de la fracción revolucionaria del Órgano Legislativo.

La parte restante de los integrantes oscilaba entre la Cámara Federal, la Local, cargos de carácter administrativo y de elección en los diversos estados y municipios que integraban el país, situación que resultó imposible en cuanto se aprobó la reforma, porque ninguna persona estaba posibilitada a reelegirse para la legislatura próxima.

Por todo lo anterior persiste la constante incógnita respecto al actuar de los congresistas que aprobaron tal reforma, en tanto que no es fácil de explicar el modo en que procederían para obtener beneficios al centralizar la autoridad en el Partido Nacional Revolucionario (PNR), ya que muchos miembros del

partido habían permanecido gracias a la figura de la reelección, lo cual con la reforma recién aprobada ya no era posible.

Finalmente la Cámara de Diputados estaba en su mayoría en oposición a prohibir la reelección inmediata de los Diputados Federales, todo en función a sus ambiciones e intereses. Solamente algunos de sus líderes más importantes se pronunciaban a favor, algunos de forma irrisoria, como es el caso de Manlio Fabio Altamirano, quien se había reelegido siete veces para ocupar un escaño en el Órgano Legislativo.

Entre los que se pronunciaron en contra, es factible destacar a la parte mayoritaria de la Cámara, apareciendo en escena Gonzalo N. Santos, Luis L. León, Adalberto Tejeda, Saturnino Cedillo y Manuel Ríva Palacio.

Pérez Treviño se había decidido en favor de prohibir la reelección, y su prestigio en el partido fue de gran importancia para hacer que algunos legisladores modificaran su opinión, pero es importante destacar que el hecho de que Gonzalo N. Santos fuera suspendido de su partido, significó un aliciente para que muchos legisladores modificaran su apreciación.

En 1932 en noviembre y diciembre, las reformas fueron aprobadas por la Cámara de Diputados y el Senado, enviándolas a las Legislaturas de los Estados. Posteriormente, en el mes de marzo de 1933, el Congreso Federal anunció la aprobación de recientes reformas, mismas que incluían la modificación al numeral 59 que contemplaba la imposibilidad de reelección inmediata al Congreso a Diputados y Senadores.

El panorama político mexicano para el año de 1933, no resultaba diáfano, en tanto que no se definía cual de los Poderes de la Unión sería el beneficiado con las reformas no reeleccionistas. De primer momento, en la Convención de Aguascalientes, se llegó a aseverar que el ganador sería el Ejecutivo, porque los diputados ocuparían por menos tiempo su cargo, razón por la que tendrían menos experiencia. Lo anterior fue compensado al otorgar incentivos a diputados, y aumentar la duración de los períodos. Lo anterior se transformó para 1933 cuando el líder ya no era el presidente, sino el CEN del

PNR y el Jefe Máximo, como una auténtica diarquía, misma que sería en realidad la auténtica beneficiaria de la centralización del poder.

Los integrantes del PNR concebían que la única forma de tener un control total del Ejecutivo era mediante la centralización del poder del Congreso en manos del partido, logrando organizar de una forma más adecuada al Legislativo, mismo que lograría obtener mayor presencia ante el Poder Ejecutivo.

Al analizar las secuelas que traería el no centralizar el poder, encontramos la detonación de guerras alrededor de la sucesión presidencial, en razón de que al centralizar el poder acortaba la posibilidad de que se presentara un desorden político. No obstante lo anterior, al asumir en forma unipersonal Lázaro Cárdenas la mencionada diarquía, la estrategia centralista tuvo efectos adversos.

Para el año de 1937, el Presidente Cárdenas tomó las riendas del partido y comenzó a transformar al PNR, tomando la investidura de Jefe Máximo, eliminando cualquier forma de control entre el partido y el ejecutivo dando paso al nacimiento de un total presidencialismo.

Sin duda alguna, las reformas de 1933, auxilian a comprender la aparición del presidencialismo en nuestro país, porque prohibieron la reelección del Poder Ejecutivo, así como la de los legisladores provocando la existencia de limitaciones a los poderes, debilitando al Poder Legislativo direccionando la inclinación de los legisladores. Lo anterior encuentra una explicación en el hecho de que al ya no existir posibilidades de reelección desaparecía por igual la necesidad de atender los intereses de sus representados.

Todo giraba en función de las decisiones de los líderes del partido, ya que eran estos quienes determinaban el porvenir de los legisladores, razón por la cual estos se pronunciaban a favor de los líderes del PNR. De 1937 a 1938, al determinar el presidente su liderazgo al frente del partido oficial, las inclinaciones de los legisladores se enfocaron a las del Ejecutivo al ser éste quien determinaba el futuro de los congresistas al finalizar su administración.

Al desaparecer la figura de la reelección se dio paso a dos circunstancias muy importantes, *“la primera en relación a que se disminuyó la experiencia y el conocimiento de los legisladores lo que sin duda alguna significó una limitación ante el Ejecutivo y la segunda situación encuentra relación con la desaparición del vínculo electoral entre los representantes y sus representados”*.⁹

Para poder comprender el actuar del Congreso y del Poder Ejecutivo, es necesario destacar que en los años que van de 1929 a 1933 fecha en que tiene lugar la polémica reforma antireeleccionista, el PNR era una fuerza política conformada por funcionarios en el gobierno e integrantes del grupo en el poder a finales del año 1928, razón por la que se suscitaron diferencias entre los integrantes del partido, mismas que atentaban contra la preponderancia del PNR de tal forma que pudieron en su momento provocar una debilidad al interior del mismo.

Al inicio del mencionado período, el Comité Ejecutivo Nacional del PNR comenzaba a delimitar su poder agotando el de las fuerzas políticas locales, basta recordar que la convención celebrada en 1933 por el PNR en Querétaro, fue el primer paso para aniquilar a los partidos locales, lo que sucedió con antelación a la entrada en vigor de las reformas.

Para los intereses del CEN, la solución a los conflictos entre el Legislativo y el Ejecutivo, pasaba a un segundo plano, ya que su principal preocupación era el lograr debilitar a los caciques locales y sobre todas las cosas lograr la centralización a como diera lugar. Con lo anterior se restaba importancia al hecho de que los enlaces entre las fuerzas locales y sus representantes a nivel federal de perdieran.

Para efectos de la política local, tenían mayor importancia los Congresos Locales que el Federal, ya que el poder político de cada estado se encontraba realmente en su legislatura. Situación que resulta contradictoria, toda vez que tradicionalmente se ha considerado la posibilidad de que al ser débil el

⁹ DWORAK, Fernando, El Legislador a Examen, El debate sobre la Reelección Legislativa en México, México, Editorial FCE, 2004, p. 42.

Congreso Federal con relación a la figura presidencial, por consecuencia los Congresos estatales también lo serán frente a sus gobernadores.

En la década que corrió de 1920 a 1930, tuvieron lugar una serie de acontecimientos, que demostraron que la situación era totalmente contradictoria, sobre todo en la antesala de la consolidación de la centralización, por parte del Partido Nacional Revolucionario.

En cuanto a la designación de integrantes de las Legislaturas Locales, la Constitución de cada uno de los Estados contemplaba la posibilidad de que los Diputados Locales, conformados como Colegio Electoral, avalaran su propio nombramiento, asimismo la rectificación en caso de presunción de fraude en la elección.

Entre las actividades desarrolladas por las Legislaturas locales, es prudente destacar que estas detallaban los límites distritales para sus escaños, así como los de los Diputados Federales, ratificaban la elección de Gobernadores, los Diputados Locales ratificaban la elección de los Presidentes Municipales mismos que controlaban el patronazgo¹⁰ en cada uno de sus municipios.

Existía un perfecto manipuleo de los puestos políticos en el país, mismo que se puede comprender de forma escalonada y que por su misma estructura era sumamente difícil quebrantar. Cada persona ocupaba un determinado sitio, con la finalidad de realizar actividades enfocadas a beneficiar al personaje que lo había colocado en tal situación.

Por lo anterior no es difícil comprender que los Presidentes Municipales debían su posición a los legisladores y controlaban casi todas las actividades relacionadas con las elecciones, actos que comprendían desde el registro de los candidatos a Gobernador, a la Legislatura Local y al Congreso Federal. Importante era el papel que desempeñaban los gobernadores, ya que intervenían para representar a su fuerza política garantizando presencia y lealtad en las elecciones.

¹⁰ Nota.- Patronazgo se refiere al objeto de intercambio de cargos públicos, favores recíprocos, proyectos estatales de desarrollo, etc. Adicionalmente denota la distribución de bienes y servicios a cambio de futuro apoyo político.

La Legislatura estaba facultada para decidir todo lo relativo en cuanto a la destitución de ayuntamientos, instalación de Juntas de Administración Civil que en realidad se desempeñaban como Gobiernos Municipales interinos, destituían a los gobernadores de su cargo y consecuentemente designaban al sucesor.

A manera de resumen se debe entender que al culminar la Revolución Mexicana, el rumbo de la política se enfilaba hacia las Legislaturas de los Estados, porque los políticos integrantes de cada uno de estos gigantes políticos, tenían la posibilidad de atrincherarse en el Congreso Local, con la única finalidad de fortalecer a su grupo. Con base en la explicación anterior, se puede comprender que fuera bien vista la no reelección para los Diputados Locales.

Para el CEN del partido oficial, que recordemos en ese momento era el PNR, le era de gran importancia el lograr intervenir en las elecciones para Diputados Locales, puesto que ante la posibilidad de prescindir del apoyo de las Legislaturas de los Estados, resultaba disminuido cualquier acierto logrado en elecciones federales y de gobernadores.

Con la restricción de ser reelegidos los Diputados Locales, se abría paso a la posibilidad de que los nuevos gobernadores tuvieran ingerencia en la formación de sus correspondientes Legislaturas, logrando así el apoyo a la centralización tanto de los gobiernos como de las Legislaturas de estos.

Con el transcurso del tiempo se presentaron desacuerdos entre los diversos niveles que integraban la estructura política del país, ya que se presentaron diferencias entre los Estados y el Gobierno Federal, dando paso a la destitución de un gran número de Gobernadores. El procedimiento para destituir a un gobernador se encontraba contemplado en el artículo 76 Fracción V de la Constitución Federal.

Sin duda alguna toda esta situación fue el marco perfecto para que se suscitara todo tipo de abusos de autoridad protagonizados por las Legislaturas de los Estados, lo anterior sumado a la frecuencia con la que cada vez se presentaban conflictos al interior de los estados viéndose el PNR obligado a

ubicar a la desaparición de los poderes, como la única vía para dar solución a los mismos.

Las diferencias al interior de los propios gobiernos de los estados y entre los estados mismos y la federación, permitieron vislumbrar que el PNR no era figura suficiente para neutralizar las corrientes políticas, que imperaban en nuestro país en los años treinta. Conviene recordar que los intentos de subversión en contra del gobierno estaban aún latentes.

Resulta interesante destacar que un beneficio de las reformas que contemplaban la no reelección era que daba oportunidad al CEN del PNR a realizar nominaciones, colocando a sus aliados en lugar de los líderes que apoyaban a sus enemigos. El CEN buscaba a toda costa consolidarse como líder.

Finalmente, se debe comprender que las reformas no reeleccionistas al paso del tiempo favorecieron a que las fuerzas políticas locales perdieran presencia, ya que a finales de los años treinta, la no reelección logró una importancia trascendental en el surgimiento del presidencialismo en México.

2.2.2 El Partido de la Revolución Mexicana.

En 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas incluye en sus filas a las principales centrales obreras del país y cambia el nombre del Partido Nacional Revolucionario (PNR) por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM). A partir de 1939 surgieron una serie de partidos con ideologías y principios totalmente opuestos al cambio y a la transformación de la sociedad, caracterizados por su oposición ideológica a los postulados de la Revolución.

En paralelo se desarrollan las normas necesarias para regular y resolver la lucha por el poder, como sucedió en 1918 con la expedición de la primera ley electoral, y más adelante los ordenamientos que mejorarían la organización de las elecciones; la Comisión Federal de Vigilancia Electoral en 1946 y la Comisión Federal Electoral en 1951.

México se ponía al día con las tendencias en la participación democrática del mundo, cuando en 1947 se reconoce el voto de la mujer en las elecciones municipales y en 1953 el derecho de votar y ser votada en cualquier elección.

En el año de 1946,¹¹ con la finalidad de destacar el inicio de una nueva época en la que el país ya no sería comandado por los líderes revolucionarios sino por las instituciones sociales que emanaron a partir de la guerra civil, el partido en el poder cambió de nombre y adoptó el de Partido Revolucionario Institucional (PRI), mismo que prevalece hasta nuestros días.

2.2.3 El Partido Revolucionario Institucional.

Con el PRI se realizaría una transformación de gran profundidad, al dejar atrás la tradición de los gobiernos presididos por militares, para arribar a los de carácter civil.

Este partido consiguió acaparar todas las posiciones políticas de México desde el sexenio de Plutarco Elías Calles, controlando, la Presidencia e incluso el Poder Judicial, tomando como costumbre el aferrarse al poder por medio del fraude electoral.

Durante décadas se mantuvo en el poder con base en el corporativismo que aglutinó los movimientos obreros, organizados por Vicente Lombardo Toledano, Luis N. Morones, entre otros líderes sindicales, además de organizaciones campesinas y populares.

En sus primeras etapas mostró una ideología nacionalista, entre ellas por la nacionalización del petróleo, la industria eléctrica además de la continua expansión de las empresas del Estado.

Un nuevo paso hacia delante hacía necesario llevar la pluralidad de partidos a una pluralidad política en la conformación del gobierno; el trayecto que se iniciaba en 1963 con los diputados de partido, a fin de asegurar que otras fuerzas políticas accedieran al Congreso y con ello se fortalecieran, enriqueciendo la vida política del país.

¹¹ Cfr MORENO, Daniel, Op. cit, nota 37 p. 327

El balance no puede omitir la emergencia de movimientos de inconformidad social suscitados a fines de los cincuenta y en los sesenta, que mostraron las limitaciones del sistema político, así como las contradicciones del esquema de desarrollo del país, con alto crecimiento económico y expansión de los servicios en un marco de estabilidad política y de precios, pero que no resultaban suficientes para una población que crecía a ritmo acelerado. Todo ello mostraba que el régimen político requería cambiar para mejorar su desempeño. Hacia ese punto se orientarían las transformaciones que el PRI alentaría.

El sistema de partidos y la afirmación de la pluralidad política tienen su impulso definitivo con la reforma electoral de 1977. Es a partir de entonces que los partidos son reconocidos en la Constitución como entidades de interés público. La visión de esa iniciativa priísta no puede ser escatimada ni debe olvidarse; ella tuvo lugar con una oposición que parecía diluirse cuando en 1976 el candidato postulado por el Partido no enfrentó adversario alguno para la elección presidencial. Esa propuesta fue aprobada cuando el viraje hacia las dictaduras de derecha se encontraba en pleno auge en el sur del continente, con sus dramáticos saldos de represión y violación de derechos humanos. En un marco que llamaba al autoritarismo en Latinoamérica, México abrazaba la democracia.

El PRI recorría el trayecto hacia una democracia plural y competitiva, a través de grandes transformaciones en el sistema electoral; fundamentalmente, en torno a las normas para la organización de las votaciones, las características de la institución encargada de ello, el sistema para la calificación de los comicios y la regulación de los partidos como entidades de interés público, con una vida institucional fortalecida a través de las disposiciones legales.

En 1989 se inició un ciclo positivo de reformas electorales hacia la competencia política que culminan en 1996; este ciclo implicó la creación de instituciones y procedimientos que profesionalizaron y otorgaron autonomía a la organización de los comicios, crearon el órgano jurisdiccional para la

calificación electoral y lograron construir bases de equidad entre los partidos políticos en la competencia por el poder público.

En efecto, el PRI logró una permanencia como partido en el gobierno que continuó más allá de lo alcanzado por otros partidos en regímenes democráticos, pero el balance de su gestión es también único si se ubica en el punto de partida de una democracia incipiente, con antecedentes de inestabilidad y fracturas, cercana todavía a los enfrentamientos propios de la etapa revolucionaria y con gran influencia o dependiente de quienes tenían mando de fuerzas armadas.

2.3 El Poder Legislativo y los Diputados de Partido.

Sin duda alguna al culminar la Revolución Mexicana, en nuestro país no había estabilidad política y la nación se encontraba comandada por diversos líderes dispuestos a alcanzar a cualquier precio sus ambiciones, por lo que al camino para lograr el poder se encontraba plagado de complicaciones, debido a que como preludio a la sucesión presidencial tenían lugar toda clase de levantamientos armados acompañados de traiciones y asesinatos políticos.

Una figura clave en esta etapa de la política mexicana fue Álvaro Obregón, quien tras ser asesinado colocó a la nación en situación crítica en el año de 1928, que a pesar de los intentos de Calles por lograr una estabilidad política confiable, esta no se presentó sino años más tarde.

En el año de 1933, se buscó debilitar a los Poderes Locales en varias ocasiones. La primera de ellas se presentó, cuando el Congreso vio con buenos ojos la entrada en vigor de las reformas a la Carta Magna que proponía Calles, mismas que pugnaban por no permitir la reelección inmediata a todos los individuos que ostentaban un cargo de elección popular y reservando la reelección de forma absoluta a los Ejecutivos Federal y de los Estados. La segunda se presentó con la realización de la Convención Fiscal entre el Gobierno Federal y los Estados, misma que tenía como único fin la centralización de la recaudación y la autoridad de la hacienda. La tercera y

última situación tuvo lugar en una Convención del Partido de la Revolución, al resolverse la disolución de los Partidos Locales integrantes del PNR.

Al arribar Cárdenas al poder derrotó a Calles quien se encontraba como figura líder del partido y en su sexenio se logró profesionalizar al ejército impidiendo alcanzar el poder por medio de las armas. De forma adicional quedó clausurada en la ley y en los hechos la posibilidad de que los disidentes de la familia revolucionaria expresaran su disenso por la vía electoral.

Para los años cuarenta se respiraba en el país un ambiente monárquico ya que todo giraba en función a la figura presidencial, el Ejecutivo tenía amplias facultades desde designar a las personas que desempeñarían los niveles de gobierno hasta decidir a su sucesor, teniendo como única limitante la reelección.

Toda la aparente calma que se respiraba en el país pudo haber sido producto en el período que osciló entre los años cuarenta y los ochenta fue correctamente repartido entre varios individuos que al tener cada uno su respectiva ganancia de la situación permitieron un aparente equilibrio y estabilidad en la política mexicana.

Esta organización se encontraba correctamente estructurada, desde la base hasta la punta que era la figura presidencial, cada integrante sabía correctamente el papel que debía desempeñar, controlando de esta manera todas las vías de acceso al poder.

Era la figura presidencial la encargada de mantener unida a la organización, asignaba los cargos y tomaba en cuenta la opinión de los dirigentes de los grupos que integraban el partido, teniendo claro que como militantes del PRI todos y cada uno de sus integrantes debían acatar las decisiones presidenciales. Así, si el presidente en turno desempeñaba correctamente su papel le esperaba una brillante y digna recompensa y sus seguidores podrían aspirar a escalar políticamente, reservando a la figura de la sucesión presidencial un lugar primordial en los intereses de cada sexenio.

Teniendo como interés principal la sucesión presidencial, en el año de 1963 fue aceptada por los legisladores una enmienda a la Constitución iniciada

por López Mateos, misma que tenía como finalidad implementar un nuevo sistema en la política nacional, el sistema de los llamados “Diputados de Partido”, reformando el contenido de los artículos 54 y 63 constitucionales para lograr la modificación de la Cámara de Diputados.

El contenido de la reforma era en razón de que permitía crear nuevos escaños para ser ocupados por los pequeños partidos de oposición que eran aceptados por el grupo en el poder, y se les amenazaba de cierta forma para evitar que dejaran de cooperar con el mismo.

A finales de los años cincuenta, tres fuerzas políticas conformaban la oposición, primeramente y a la derecha del PRI, se encontraba Acción Nacional, que no significaba gran peligro, en virtud de que en su actuar era moderado tanto en la cantidad de militantes como en su proceder. El PARM se encontraba a la izquierda del PRI, y el PPS, que no era constante en su postura ya que solía ser aliado del PRI y en otras ocasiones parecía simpatizar con la oposición.

Simultáneamente los conocidos como los partidos de oposición, que en realidad funcionaban en cooperación con el partido político principal, dejaron de conducirse en esa forma, ya que el PAN, estaba cansado de haber sido presa de la manipulación que elección tras elección ejercía el PRI. En lo que respecta al PPS recibió la invitación por parte de otros frentes contrarios al PRI para formar el denominado Movimiento de Liberación Nacional, que amenazaba con cobrar gran fuerza por el apoyo que recibiría de personajes importantes y sobre todo amenazaba con una inminente división del partido líder, el PRI.

Pero al surgir la mencionada reforma de los Diputados de Partido, López Mateos cuadro perfectamente el sitio que debían ocupar tanto el PAN como el PPS de modo tal que no afectaran el crecimiento ni el liderato priísta, manejando magistralmente los reducidos beneficios que se les conferían a ambas fuerzas políticas.

Al asumir la presidencia Díaz Ordaz no dejó descuidado ese flanco ya que rápidamente pacto acuerdos con las fuerzas opositoras, se piensa que de manera anterior a su estancia en el poder, fue parte de los personajes que

conspiraron para el nacimiento y posterior aprobación de la reforma constitucional referente a los Diputados de Partido. Terminando los demás involucrados como Legisladores en la Cámara de Diputados para la siguiente legislatura y al frente de las bancadas de sus partidos.

Lo interesante es analizar que probablemente lo que orilló al PAN y al PPS a aceptar esta sumisión disfrazada de oposición fue que probablemente buscaban una posibilidad de una reelección legislativa y en vías de la cual se conformaban con los privilegios otorgados por parte del PRI, quedando finalmente integrada la Cámara de Diputados por una amplia mayoría escaños priístas seguida por el PAN, el PPS y finalmente el PARM en orden proporcional al número de escaños obtenidos.

2.3.1 Negativa del Partido Acción Nacional a integrarse a la Cámara de Diputados.

El tiempo y el avance de la modernización del país contribuyeron a debilitar los fundamentos de la autoridad y de las instituciones del régimen político en nuestro país. En las dos décadas que preceden a la Segunda Guerra Mundial, el proceso de transformación de las estructuras sociales y económicas se torna acelerado en el ámbito mundial y México no es la excepción.

La heterogeneidad de la sociedad comienza a manifestarse en una diversidad de intereses cada vez más notoria que obliga al régimen a asumir su papel institucional.

Los años cuarenta se caracterizaron por cerrar el paso al cambio, ahora sólo queda abrir las posibilidades a un grupo de expresiones más amplio y diverso. Esto implica que el presidencialismo ceda su anterior hegemonía a modo de incluir a una oposición más o menos independiente en la Legislatura con el fin de reforzar la imagen democrática del régimen.

Cabe destacar tres sucesos importantes que permitieron que las posibilidades anteriormente planteadas se volvieran toda una realidad. Como primer punto debemos citar el desconcierto político que generó la huelga

ferrocarrilera de 1958, a la que le siguieron graves conflictos sindicales como los de los carteros, telegrafistas, telefonistas, petroleros y electricistas.¹²

Como segundo suceso a destacar se encuentra la negativa del Partido Acción Nacional a integrarse en la Cámara de Diputados debido a las irregularidades mostradas por los comicios de ese año. Por último es importante destacar las fuertes críticas dirigidas al gobierno mexicano desde el Congreso de Estados Unidos por la naturaleza autoritaria del régimen en el poder al no contemplar la pluralidad política ni la disidencia en sus instituciones.

La acusación anterior tiene su origen por el apoyo que el entonces presidente Adolfo López Mateos daba a la Revolución Cubana y su negativa a acatar las medidas de bloqueo aplicadas a ese país.

El entorno económico con que inicia la década de los sesenta despeja el camino para la introducir una reforma electoral destinada al fortalecimiento de las minorías en la Legislatura. Con lo anterior se busca reducir las críticas emitidas sobre el régimen priísta por tener como bases un partido en exceso dominante y un sistema electoral opuesto a toda competencia democrática, bastante similar a la experiencia vivida en los países comunistas.

2.3.2 La iniciativa enviada por el ejecutivo a la Cámara de Diputados en 21 de Diciembre de 1962.

La iniciativa enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el 21 de diciembre de 1962 estaba aparejada con un hecho sumamente preocupante, el escaso deseo de adoptar la representación proporcional en el país.

En la Exposición de Motivos de la misma se plantea la necesidad de reconocer la pluralidad política, pero no se renuncia a la idea de buscar la homogeneidad de la sociedad, y menos al predominio que por su posición corresponde a la mayoría en las decisiones públicas.

Al existir un ambiente contrario a la fórmula proporcional, la incorporación de las minorías en el sistema queda a cargo de la figura de los llamados

¹²Cfr. BÉJAR Algazi, Luisa, op.cit, nota 36, p. 22

diputados de partido, diseñada especialmente para restringir sus efectos sobre el funcionamiento tradicional del régimen.

Las enmiendas de 1963 dan paso a una nueva etapa en el desarrollo político de nuestro país. En este sentido, por primera vez se acepta en la Carta Magna la participación de los partidos políticos como instituciones necesarias para promover la participación de los partidos políticos como instituciones necesarias para promover la participación ciudadana y por lo tanto responsables de participar en la integración de la representación nacional.

Con las modificaciones a los artículos 54 y 63 de la Ley Suprema se asegura la asignación de cinco curules en la Cámara de Diputados al partido que logre reunir por lo menos 2.5 % de la votación nacional, más un escaño extra por cada 5% hasta llegar a obtener un máximo de 10%, con la acotación de que aquel que obtenga 20 puesto por mayoría relativa pierde el derecho a participar en este tipo de asignación.

La reforma al artículo 63, en alusión directa a la renuncia en la XLV Legislatura de los diputados electos de Acción Nacional, se acompaña de sanciones jurídicas para los partidos que prohíban a sus miembros el desempeño de los cargos obtenidos. Por lo tanto el proceso electoral asume los rasgos de un sistema mixto, con figurado en su parte principal por un escrutinio de mayoría relativa, y en la restante por la variante que implica la representación proporcional.

Al ser aprobada la reforma, la actitud intransigente del priísmo con respecto a la disidencia política se modifica ciertamente. Se apoya la participación opositora en el campo electoral y en el parlamentario bajo una condición impuesta por el propio carácter autoritario del arreglo:

“Que su desempeño se amolde a sus reglas, contrarias por principio a cualquier tipo de competencia que pueda amenazar su permanencia o, si se requiere, que ponga en tela de juicio la absoluta preponderancia de sus seguidores en los escenarios de la política.”¹³

13 Ibidem. p. 25.

CAPÍTULO 3. ESTRUCTURA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL EN MÉXICO.

Desde la antigüedad se comenzó a vislumbrar la posibilidad de dividir en segmentos las funciones estatales. Tal y como previó Aristóteles en su obra titulada “La Política” en la que dividió las funciones del estado en tres partes: la Asamblea Deliberante, que resolvía sobre asuntos de interés común; el Grupo de Magistrados, que tenía a su cargo la organización de cargos o Magistraturas; y la Función Judicial, que atendía a una lógica de división del trabajo.

Con base en las anteriores perspectivas es como en los siglos XVII y XVIII nace la doctrina de Montesquieu, denominada “Doctrina Clásica de la División de Poderes”, la cual proponía una división tripartita del poder en legislativo, ejecutivo y judicial, que descansaba en la necesidad de dividir al poder a manera de evitar abusos, logrando el correcto funcionamiento de un eficaz sistema de frenos y contrapesos que con el transcurrir del tiempo se le ha llegado a considerar como un sistema de colaboración y vigilancia entre los poderes, para poderla adaptar a nuestros regímenes constitucionales actuales.

Dependiendo la forma como cada estado ponga en práctica el sistema antes mencionado, podremos ubicar su forma de gobierno. Clasificándolo como Parlamentario o Presidencial. El primero de ellos involucra una subordinación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo; y de manera contraria, el presidencialismo se caracteriza por reflejar una igualdad, misma que da como resultado un perfecto equilibrio entre los Poderes del Estado.

México se ubica entre los países con un Sistema de Gobierno Presidencial, en el que los ciudadanos rigen su conducta con base las disposiciones emitidas por los diversos niveles de autoridad política, que forman parte del Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y los Municipales. El máximo ordenamiento jurídico es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que determina la relación que deberán llevar los tres niveles de gobierno anteriormente mencionados, enunciando las atribuciones de cada uno y fijando las limitaciones a su autoridad.

La Ley Suprema establece los principios generales para cada uno de los niveles pero las particularidades las reserva para las Constituciones de cada uno de los Estados de la República Mexicana, en una federación como lo es la nación mexicana, los Estados gozan de soberanía y autonomía.

En lo referente al Gobierno Federal, en su artículo 49 la Constitución regula la relación entre sus tres importantes partes, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Destacando que de ninguna manera se podrán asumir dos o más de estos por una sola persona, así como la prohibición de que un solo individuo asuma el Poder Legislativo y las contadas excepciones a tal determinación.

Sin duda alguna la correcta colaboración entre los tres Poderes de la Unión es el elemento fundamental para que la nación mexicana camine sin tropiezos hacia un bienestar común para todos sus integrantes.

Es precisamente el Poder Legislativo el que da motivo al contenido de este tercer capítulo, en virtud de que analizaremos la importancia del mismo como parte de la gran maquinaria que representa el Sistema Político Mexicano.

3.1. Elección e Instalación del Congreso.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 50, deposita el ejercicio del Poder Legislativo en un órgano denominado Congreso General integrado bicamaramente, mismas que gozan de similar jerarquía constitucional y están facultadas para llevar a cabo actividades similares, con excepción de las que le son peculiares a cada Cámara.

La Cámara de Diputados es la encargada de la representación nacional, y sus integrantes serán electos en su totalidad cada tres años. Por su parte la Cámara de Senadores, tiene un carácter de representación territorial y se renueva en su totalidad cada seis años.

Es requisito esencial para acceder a un cargo de elección popular como lo son una diputación o una senaduría, que los candidatos sean postulados por un partido político que cuente con un registro oficial otorgado por el Instituto

Federal Electoral (IFE) y que indica que esta en cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

En lo relativo al número de partidos políticos que tendrán derecho a contender en una elección es importante destacar que no todos lograran obtener representación en el Congreso, en razón de que para esto es necesario obtener por lo menos el dos por ciento del porcentaje del total de la votación a nivel nacional.

Para la contienda electoral que se llevó a cabo en nuestro país en el año 2003, seis fueron las fuerzas políticas que obtuvieron la representación en la Máxima Tribuna del país, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Convergencia (PC).

Para que el día de la jornada electoral pueda estar incluido en la boleta electoral el nombre de algún candidato y por lo tanto contender para alcanzar un cargo de elección en el Congreso, es necesario que el partido político en el cual milita dicho contendiente cuente con el registro antes mencionado.

Lo anterior nos lleva a pensar en la posibilidad de que un candidato se postule de forma individual, es decir independiente. En el año de 1946 se decretó como obligatorio la nominación por la vía partidista, siendo los partidos políticos el único camino para ser propuesto para ocupar un cargo de elección popular.

Otro aspecto importante es la existencia de preceptos que delimitan la competencia a nivel electoral, mismas que determinan la manera en que los votos expresados el día de la jornada electoral se conviertan en diputaciones o senadurías que serán ocupados durante la legislatura por los partidos políticos y sus respectivos candidatos.

La Cámara de Diputados se encuentra conformada por 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Los primeros son electos en distritos electorales uninominales, mismos que debemos entender como

territorios con un número de habitantes similar y que el número de distritos que formen parte de un Estado será en razón del tamaño de la población.

Por lo tanto, en cada uno de los distritos electorales se escogerá a un sólo diputado utilizando una fórmula denominada de mayoría relativa y el ganador del cargo a diputado en el distrito respectivo, será el candidato que obtenga mayor número de votos.

Respecto al número de distritos electorales existentes en cada una de las Entidades Federativas, Benito Nacif explica:

“Aunque hay un mínimo de dos distritos por estado, existen grandes diferencias en el tamaño de las diputaciones estatales. De acuerdo con la distritación elaborada por el IFE en 2005, el Estado de México y el Distrito Federal tienen diputaciones de 40 y 27 miembros respectivamente, mientras que estados poco poblados como Baja California Sur, Campeche y Colima sólo cuentan con dos distritos cada uno”.¹

El voto que es emitido por los electores el día de la elección para elegir a los diputados federales, es empleado en un conteo doble, ya que por medio de este se conocerá el ganador de la mayoría en el distrito respectivo y se asignarán las diputaciones de representación proporcional respectivas.

Ahora bien los 200 diputados restantes elegidos por representación proporcional, son producto de la competencia que se lleva a cabo en cinco circunscripciones plurinominales. Recordemos que las circunscripciones plurinominales son regiones del país, que resultan de reunir varios estados en una unidad territorial única.

Los partidos políticos, deberán presentar por separado un listado de 40 candidatos por circunscripción, de tal forma que las diputaciones por

¹ NACIF, Benito, Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, Primera Edición, México, Nostra Ediciones, 2005, p. 36

representación proporcional se distribuirán en razón del porcentaje de votación alcanzado por cada partido en la circunscripción.

La posibilidad de alcanzar un cargo o no lograrlo, estará sujeta al porcentaje de votación del partido y el lugar que tenga en el listado de su partido el candidato ya que los candidatos que se encuentren ubicados dentro de los primeros lugares del listado ocuparán seguramente un escaño en el Cámara de Diputados, contrariamente a los que figuran entre los últimos lugares de la lista, siempre y cuando su partido logre obtener más del dos por ciento de la votación nacional.

La decisión de los lugares que ocuparán en los listados plurinominales es tomada por los partidos políticos con anterioridad a la elección y por ningún motivo es susceptible de ser alterada por los electores.

Antiguamente existía el viejo sistema, mismo que consistía en elegir a dos senadores por entidad federativa, electos mediante el sistema de mayoría relativa, por lo cual ambas senadurías las ganaba el partido político con el mayor número de votos. Lo anterior sufrió modificaciones en el año de 1993 ya que se agregaron dos senadores por entidad federativa; uno de los cuales se asignaría a la denominada “primera minoría”, que era el partido político que ocupara el segundo lugar.

Actualmente en la elección de los integrantes de la Cámara de Senadores, se utiliza la fórmula instaurada en 1996, la cual tiene como base un sistema de dos circunscripciones parecido al utilizado para la elección de diputados. En razón de lo anterior los senadores se eligen de la siguiente forma:

“- En primer lugar, las 32 entidades federativas- los 31 estados más el Distrito Federal – constituyen circunscripciones plurinominales en las que se eligen tres senadores. En total, 96 de los 128 senadores se eligen en las entidades federativas. La fórmula de reparto otorga al partido que gana el mayor número de votos, dos de las tres senadurías en disputa.

- La tercera senaduría se asigna al partido que gane la “primera minoría”, es decir, el que saque el segundo lugar en votos.

-Cada partido presenta una lista cerrada de dos candidatos por estado. El candidato que aparece en primer lugar en la lista tiene más posibilidades de ganar una senaduría si su partido figura entre los dos más importantes del estado en cuestión”.²

De forma adicional a las circunscripciones ya existentes, en 1997 se formó una novedosa circunscripción a nivel nacional en la que se debía elegir a los 32 senadores que restaban. Para la designación de estos cargos, el mismo voto que se expresó en las votaciones en las que se eligieron a los tres senadores por cada entidad federativa, sería sometido a un segundo conteo al que se le añadían los votos obtenidos por cada uno de los partidos políticos en todo el país.

En razón de lo anterior, los partidos presentan listas cerradas de 32 candidatos para la recién creada circunscripción nacional, el reparto se hará en razón del porcentaje de votación, por lo cual las probabilidades de obtener un curul aumentan o disminuyen dependiendo del lugar que se ocupe en la lista.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 55 y 56 señala los requisitos que deberán cumplir los candidatos a ocupar el cargo de diputados o senadores respectivamente. Es importante destacar que al analizar ambos preceptos constitucionales, se denota que los requisitos para uno y otro cargo son los mismos, con la única excepción de la edad requerida para ser senador la cual varía de la solicitada para ser diputado.

Con base en lo anteriormente expresado, podemos comprender que tal y como lo dispone la ley suprema, los requisitos para ser diputado o senador son los siguientes:

- Contar con la ciudadanía mexicana, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

² Ibidem, pp. 37-38.

- Tener veintiún años cumplidos al día de la elección, en el caso de los candidatos a diputados y veinticinco años cumplidos en el caso de los senadores.
- Ser originario del Estado en que se lleve a cabo la elección o vecino del mismo con una residencia efectiva de más de seis meses anteriores al día en que se realicen los comicios. La vecindad no se podrá perder por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.
- No deben encontrarse en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando alguno en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se lleve a cabo la elección, por lo menos noventa días antes de la misma.
- No deben desempeñarse como secretarios, subsecretarios de Estado, ni Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo que se separen de forma definitiva de sus funciones, en el caso de los secretarios o subsecretarios, deberán separarse noventa días antes de la elección y los Ministros deberán hacerlo dos años antes.
- Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades respectivas jurisdiccionales durante el período de su cargo, aun cuando se separen de forma definitiva de su cargo.
- Los secretarios de gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o Estatales, no serán susceptibles de ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones a menos que se separen de forma definitiva de sus cargos noventa días antes del día de los comicios.
- No deberán ser ministros de algún culto religioso.
- No encontrarse dentro de alguna de las hipótesis marcadas por el artículo 59 de la Carta Magna, el cual dispone que tanto senadores como diputados al Congreso de la Unión por ningún motivo podrán ser reelectos para el período inmediato. Por el

contrario, los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre y cuando no hubieran estado en ejercicio de sus funciones. Así mismo aclara que los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con la calidad de suplentes.³

Es importante destacar que tal y como lo señala la Ley Suprema en su artículo 60,⁴ el organismo encargado de calificar y declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores es el Instituto Federal Electoral (IFE), mismo que adicionalmente tiene a su cargo la facultad de otorgar las constancias de mayoría y la asignación de senadores de primera minoría; de igual forma le corresponde emitir la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional.

Tanto la declaración de validez de las elecciones, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados y senadores pueden ser objeto de impugnación ante las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyas resoluciones podrán ser objeto de revisión de forma exclusiva por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Es a través del medio de impugnación, que los partidos políticos podrán impugnar o inconformarse, siempre y cuando en razón de los agravios expresados sea posible modificar el resultado de la elección. La Sala Superior del Tribunal Electoral es última instancia en este tipo de juicios, ya que sus resoluciones son definitivas e inatacables.

El ordenamiento jurídico que establece todo lo relativo a los medios de impugnación es la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

³ Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, op.cit, nota 7, pp.183-188.

⁴ Cfr. Ibidem. pp. 189-191.

3.2 Iniciativa y Formación de Leyes.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. En el Congreso de la Unión interactúan las principales corrientes políticas e ideológicas de nuestro país.

El objetivo de las Cámaras que integran el Congreso es el análisis, discusión y aprobación de las normas que constituyen nuestro sistema jurídico.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los acuerdos adoptados por la mayoría de los miembros de cada Cámara van a regir el Proceso legislativo, es decir la formación de la ley.

“La Ley Suprema determina que el derecho de iniciar leyes y decretos es competencia de:

- a) Presidente de la República;*
- b) Diputados y senadores al Congreso de la Unión; y*
- c) Legislaturas de los estados”.*⁵

La formación de leyes y decretos puede iniciar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, siempre y cuando se tomen en cuenta las disposiciones del Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.⁶

Ahora bien, se habla de Cámara de origen para referirse a la que inicia el procedimiento legislativo y de Cámara revisora cuando se refiere a la que recibe la propuesta que ya ha sido aprobada por dicha Cámara de origen.

5 GAMBOA Montejano, Claudia y Sandra Valdés Robledo, Proceso Legislativo, Estudio de Derecho comparado en diversos países, México, Cámara de Diputados Dirección de Servicios Investigación y Análisis, 2006, p.7

6 Cfr.NACIF, Benito, Op.cit, nota 44, p. 34

Toda iniciativa presentada deberá ser turnada a Comisiones por conducto de la Mesa Directiva, órgano explicado con anterioridad, para su análisis y posterior dictaminación.

La Comisión se encarga de elaborar el anteproyecto de dictamen para su presentación y en su caso aprobación en la propia Comisión. El dictamen debe contener una parte que exponga los motivos y las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

Los dictámenes de cada una de las comisiones deberán presentarse firmados por la mayoría de los individuos que las componen; en caso de existir disenso de uno o más miembros se presentará voto particular por escrito, el cual deberá remitirse de manera conjunta con el dictamen.

Una vez elaborado el dictamen se notifica al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara para que programe su inclusión en el orden del día, para su presentación ante el Pleno de la Asamblea.

Los dictámenes son sujetos a dos lecturas, que se realizan ante el Pleno por parte de la Secretaría de la Mesa Directiva. Durante la segunda lectura se desarrolla la discusión, votación y en su caso aprobación del dictamen.

Todo proyecto de ley o decreto se discute primero en lo general, esto es, en su conjunto, y después, en lo particular, cada uno de sus artículos. La discusión se da alternativamente en contra y en pro, comenzando por el inscrito en contra.

Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra, cuando no se trate de alguna de las facultades exclusivas de una sola Cámara. Los proyectos deberán ir firmados por el Presidente y dos Secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolverlos.

La Cámara revisora recibe la Minuta del Dictamen con Proyecto de Decreto y lleva a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación seguido por la Cámara de origen.

Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de origen con las observaciones que aquella le

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

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

Resuelta la iniciativa por la Cámara revisora queda sancionada como ley o Decreto, y se procede a la integración del expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras.

Finalmente, el Presidente de la República, al recibir el decreto aprobado por el Congreso cuenta con dos opciones:

“a) Realizar observaciones al decreto aprobado, en cuyo caso lo remitirá a la Cámara de origen para su estudio, dentro de

los diez días útiles, a no ser que corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido, o;

b) Promulgarlo y entonces mandarlo publicar para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.”⁷

3.3 Estructura Orgánica.

En el presente acápite analizaremos la forma en como se encuentran estructuradas las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión, tomando como base la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la finalidad de evitar la monotonía al realizar la lectura del presente documento, realizaremos un análisis simultáneo de ambas Cámaras, dado que existen grandes coincidencias en su estructura y funcionamiento, enfocando la redacción del documento a la Cámara de Diputados, pero teniendo la acuciosidad de destacar las respectivas diferencias.

El acto oficial con el que dará inicio la legislatura es con la instalación de la Cámara, es el acto en el cual las Cámaras se reúnen de manera formal, llevan a cabo la elección de sus órganos de gobierno para permitir que realicen las funciones respectivas al cargo. Por lo tanto, la elección de la Mesa Directiva de cada Cámara, determinará la constitución formal de cada asamblea.

Es importante mencionar que la Mesa Directiva es el órgano colegiado integrado por diferentes legisladores, este órgano tiene como facultad el ordenar el trabajo al interior del Congreso y resolver las situaciones de organización, gestión y administración en las que se encuentren inmersos los legisladores.

⁷ GAMBOA Montejano, Op. cit. Nota 46, p.10.

Una vez concluidas las elecciones y que el Instituto Federal Electoral haya realizado la entrega de las constancias de los diputados electos y dado las constancias de mayoría o minoría, el siguiente paso sin duda alguna es la instalación formal de la Cámara recientemente electa.

Existen ciertos actos que deberán ser realizados con antelación a la constitución de las Cámaras, en el caso de la Cámara de Diputados serán realizados por el Secretario General de la Cámara, y en lo relativo al Senado por el Secretario General de Servicios Parlamentarios⁸. Estos actos son:

- Elaboración del inventario de copias certificadas de las constancias de mayoría y validez que acrediten a los diputados electos por el principio de mayoría relativa y de las copias certificadas de las constancias de asignación proporcional, y de las notificaciones de las sentencias inatacables del órgano jurisdiccional electoral sobre las elecciones de diputados.
- Realizará en el plazo que corre del 20 al 28 de agosto del año correspondiente a la elección, la entrega de credenciales de identificación y acceso a los diputados electos a la sesión constitutiva, tomando en cuenta las constancias de mayoría y validez y de asignación proporcional.
- Realizará la relación de los diputados electos a la nueva legislatura, documento que servirá para los efectos de la sesión constitutiva de la Cámara.
- Elaborará una relación de todos los integrantes de la Legislatura que con anterioridad se hubieran desempeñado como legisladores

8 Nota.- En México el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo resulta importante hacer mención que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, utiliza el vocablo Parlamento, así como términos que derivan del mismo, tales como: Recinto Parlamentario, Grupos Parlamentarios, Actividad Parlamentaria, Disciplina Parlamentaria, Carrera Parlamentaria, Diplomacia Parlamentaria, Trámites Parlamentarios, Secretaria de Servicios Parlamentarios, Mayorías Parlamentarias, Prácticas Parlamentarias, Gaceta Parlamentaria, entre muchos otros términos. Por lo anterior es que serán utilizados tales términos en el desarrollo del presente trabajo.

federales, clasificándolos según su antigüedad y destacando las legislaturas en las que hubieren formado parte, y su edad.

Los diputados electos con motivo de las elecciones federales ordinarias para la renovación de la Cámara que recibieron su constancia de mayoría y validez, así como los diputados electos que figuren en la constancia de asignación proporcional expedida a los partidos políticos, deberán reunirse en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados el día 29 de agosto del año de la elección, a las 11:00 horas, para celebrar la Sesión Constitutiva de la Cámara, misma que estará lista para iniciar funciones el día 1º de septiembre.

En la Cámara de Diputados, el Secretario General de la Cámara, deberá informar a los integrantes de la nueva Legislatura, la fecha indicada para la celebración de la sesión constitutiva de la Cámara, al momento en que les hace entrega de las credenciales de identificación y acceso, y posteriormente debe mandar publicar los avisos respectivos en el Diario Oficial de la Federación y en los medios impresos de mayor circulación en el país.

Por lo que respecta a la Cámara de Senadores, el Secretario General de Servicios Parlamentarios, debe hacer lo propio con la excepción de que solamente mandará difundir los avisos correspondientes en los diarios de mayor circulación a nivel nacional.

En dicha sesión se deberá nombrar una Mesa de Decanos, misma que se conformará por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios nombrados dentro de los diputados electos que estén presentes y que hayan desempeñado con mayor antigüedad el cargo de legislador federal. Será responsabilidad del Secretario General informar que tiene en su poder la lista completa de los legisladores que integran la Cámara y que tiene el conocimiento de la antigüedad en cargos de legislador federal de cada uno de los integrantes, por lo tanto está en posibilidad de nombrar a quienes deberán integrar la Mesa de Decanos, pidiéndoles que ocupen el lugar que les corresponde en el presidium.

El diputado que tenga mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa de Decanos, serán Vicepresidentes los diputados electos que cuenten con las tres siguientes mayores antigüedades y finalmente como Secretarios fungirán los siguientes tres diputados electos que cuenten con las sucesivas mayores antigüedades.

En el Senado, el legislador electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa de Decanos, el mismo criterio se tomará para los Vicepresidentes y Secretarios. En caso de que ninguno de los senadores contará con antigüedad parlamentaria, la Mesa de Decanos debe formarse por orden decreciente de edad.

Resulta interesante aclarar que tal y como lo determina la Ley Orgánica del Congreso, en caso de que exista una igualdad en las antigüedades de los legisladores, la selección se hará a favor de los que hayan pertenecido al mayor número de Legislaturas y, en su caso, a los de mayor edad.

Una vez conformada la Mesa de Decanos el Presidente de la misma ordenará que se compruebe el quórum y uno de los Secretarios será el encargado de comprobarlo para estar en condiciones de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara, posteriormente el Presidente de la Mesa de Decanos abrirá la sesión.

Acto seguido se dará a conocer el orden del día, mismo que en ambas Cámaras sin excusa alguna, deberá contemplar el cumplimiento de los siguientes puntos:

- Pase de lista (en el Senado solamente).
- Declaración del quórum.
- Protesta Constitucional del Presidente de la Mesa de Decanos.
- Protesta Constitucional de los diputados electos presentes.
- Elección de los integrantes de la Mesa Directiva.
- Declaración de la legal constitución de la Cámara.
- Convocatoria para sesión del Congreso General.
- Designación de Comisiones de cortesía para la ceremonia de la sesión del Congreso General.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 15 incisos 5 y 6; y 60 incisos 7 y 8, contempla lo relativo a la protesta constitucional que deberán rendir el Presidente de la Mesa de Decanos y los legisladores presentes en la sesión. Para evitar repetir el mismo texto de la protesta debemos aclarar que es la misma que se rinde en la Cámara de Senadores, solo con las modificaciones correspondientes, al tenor siguiente:

“ARTÍCULO 15.

...

5. El Presidente de la Mesa de Decanos se pondrá de pie y al efecto harán lo propio los demás integrantes de la Cámara. Aquél prestará la siguiente protesta con el brazo derecho extendido: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado a la (número ordinal) Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que el pueblo me ha conferido, así como la responsabilidad de Presidente de la Mesa de Decanos de la Cámara, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Si así no lo hago, que la Nación me lo demande.

6. El resto de los integrantes de la Cámara permanecerá de pie y el Presidente de la Mesa de Decanos les tomará la protesta siguiente: “¿Protestan guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado a la (número ordinal) Legislatura del Congreso de la Unión que el pueblo les ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”. Los diputados electos responderán con el brazo derecho extendido: “¡Si protesto!”. El

Presidente de la Mesa de Decanos a su vez contestará: “Si no lo hacen así, que la Nación se los demande”.⁹

Una vez rendidas las protestas anteriormente citadas, el Presidente de la Mesa de Decanos exhortará a los legisladores electos para que mediante escrutinio secreto y por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, elijan la Mesa Directiva de la nueva legislatura. Posteriormente el Presidente de la Mesa de Decanos pedirá a los recién nombrados que tomen el sitio que les corresponda en el presidium.

Este es el punto en el que en ambas Cámaras quedarán disuelta la Mesa de Decanos, dando paso a la Mesa Directiva, para que declare legalmente constituida la correspondiente legislatura.

Conforme a lo anterior existe una excepción en lo que respecta a la Cámara de Diputados, en tanto que la ley de la materia contempla en su artículo 17 inciso 6, la posibilidad de que al ser las 12:00 horas del día 31 de agosto del año de inicio de Legislatura no se encontrara electa la Mesa Directiva de la Cámara, la Mesa de Decanos podrá ejercer las atribuciones y facultades que la ley le otorga a la primera, razón por la cual el Presidente de la Mesa de Decanos podrá citar a la Sesión de instalación del Congreso, respetando la restricción que tiene la Mesa de Decanos para ejercer sus atribuciones solamente hasta el día 5 de septiembre del año de la elección.

Tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, la Mesa Directiva funciona como órgano colegiado integrado por diferentes legisladores. Es facultad de estos órganos el ordenar el trabajo parlamentario y resolver las situaciones de organización, gestión y administración en las que se encuentren inmersos los legisladores.

Tienen a su cargo el preservar la libertad existente en cada una de las resoluciones en el recinto de las Cámaras, salvaguardando la efectividad del

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

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/168.doc>

trabajo legislativo y aplicar de manera imparcial las leyes, reglamentos y acuerdos que tengan a bien aprobar las Cámaras al realizar sus funciones.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados estará integrada por un Presidente, tres Vicepresidentes y un Secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario, pudiendo optar éste por no ejercer tal derecho. Para seleccionar a los diputados que ostentarán dichos cargos, los grupos parlamentarios presentarán listas que contengan los nombres de los legisladores propuestos a dichos cargos, para que sean sometidos a votación.

En lo relativo a las cualidades que deberán reunir los candidatos a la Mesa Directiva, el artículo 18 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, destaca el cuidado que los grupos parlamentarios deberán tener para asegurar que los candidatos son poseedores de una trayectoria y comportamiento prudentes, tolerantes, así como el contar con una comprobada experiencia en la conducción de asambleas.

Por lo que corresponde a la Cámara de Senadores, la Mesa Directiva se encuentra integrada por un Presidente, tres Vicepresidentes y cuatro Secretarios, todos deberán durar un año legislativo en el cargo. Es oportuno destacar que tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, los integrantes de la Mesa Directiva están facultados para ser reelectos.

El Presidente de la Mesa Directiva de cada una de las Cámaras, deberá declarar constituida la misma, haciendo mención de la siguiente fórmula realizando los cambios pertinentes según sea la Cámara de que se trate: *"La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) Legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones".*¹⁰

Finalmente, ya elegidas las Mesas Directivas de cada Cámara, se procede a informar de su integración a la que resulte como Cámara colegisladora, al Presidente de la República, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea de

¹⁰ Idem. (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/168.doc>)

Representantes del Distrito Federal. En el caso del Senado se deberá informar de manera adicional al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, sólo podrán ser removidos con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de la Cámara, siempre y cuando sean culpables de: transgredir en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; incumplir los acuerdos del Pleno, cuando se afecten las atribuciones constitucionales y legales de la Cámara; y dejar de asistir, reiteradamente y sin causa justificada, a las sesiones de la Cámara o a las reuniones de la Mesa Directiva.

Por su parte, los integrantes de la Mesa Directiva del Senado, sólo podrán ser removidos de sus cargos por transgredir en forma reiterada las disposiciones de la ley anteriormente evocada, del Reglamento o por incumplir los acuerdos de la Mesa Directiva y de la Cámara. Para ello se requiere que algún senador presente moción, que se adhieran a ella por lo menos cinco senadores y que sea aprobada en votación nominal por las dos terceras partes de los miembros presentes, después de que se someta a discusión, en la cual podrán hacer uso de la palabra hasta tres senadores en pro y tres en contra. La remoción antes mencionada, tendrá efectos definitivos y se procederá a la designación del nuevo integrante de la Mesa Directiva, mediante el mecanismo previsto por la Ley.

En la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes atribuciones:

- Asegurar el correcto desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara.
- Interpretar las normas de la Ley Orgánica del Congreso y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión.

- Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
- Determinar durante las sesiones las formas que puedan tomarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios.
- Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.
- Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.
- Designar las comisiones de cortesía que resulten pertinentes para cumplir con el ceremonial.
- Elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo.
- Las demás que le atribuyen la Ley Orgánica del Congreso, los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la Cámara.

En la Cámara de Senadores, la Mesa Directiva tendrá las siguientes facultades:

- Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución, a la Ley Orgánica del Congreso y al Reglamento correspondiente.
- Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieran votación de

aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias.

- Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación.
- Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial.
- Conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal; así como la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional.
- Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad.
- Presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara, que le presente la Comisión de Administración, para su remisión al Titular del Poder Ejecutivo Federal a fin de que sea integrado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; así como los presupuestos mensuales de la propia Cámara. En los recesos, el Presidente de la Mesa turnará el presupuesto mensual al Presidente de la Comisión Permanente para los efectos legales conducentes.
- Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.
- Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera. La adopción de esos instrumentos se

regirá, en lo conducente, por las reglas y procedimientos establecidos para la aprobación de leyes y decretos.

- Organizar y supervisar las funciones a cargo de las secretarías generales, la Tesorería, el servicio civil de carrera y crear las unidades administrativas que requiera la Cámara.
- Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en la Ley Orgánica del Congreso, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos aplicables.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 22 y 67 respectivamente, le ha conferido una gran importancia a la presidencia de cada una de las Cámaras, ya que de forma simultánea representará a su Cámara ante la colegisladora y en las ceremonias en las que se reúnan todos los Poderes de la Federación.

El citado ordenamiento jurídico determina las facultades que en su conjunto deberá desempeñar la Mesa Directiva de cada una de las Cámaras, pero dota al Presidente de la misma de autonomía y competencias propias del cargo que desempeña.

Como lo hemos venido destacando a lo largo del presente capítulo, existen similitudes entre las facultades que la Ley de la materia otorga a los integrantes de cada una de las Cámaras que integran el Congreso, y en lo relativo a la presidencia tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, nuevamente las hay, por lo tanto corresponden a los titulares de dichos cargos las siguientes facultades:

- Presidir las sesiones del Congreso General; las de la Cámara y las de la Comisión Permanente; así como las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Cuando la Presidencia de la Comisión Permanente

corresponda a la Cámara de Diputados, el Presidente de la Mesa Directiva formará parte de las propuestas de diputados que deberán integrarla.

- Citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; y aplazar la celebración de las mismas en los términos de lo marcado por el artículo 68 de la Carta Magna.
- Permitir el uso de la palabra; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones que se susciten al interior de la Cámara; ordenar se proceda a las votaciones y formular la correspondiente declaratoria.
- Disponer lo necesario para que los legisladores se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones.
- Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponer el mismo cuando fuere necesario.
- Dar seguimiento a los asuntos tal y como lo marca la ley de la materia y determinar los trámites a seguir sobre las situaciones con que se dé reporte a la Cámara.
- Estampar su firma, junto con uno de los Secretarios y con el Presidente y uno de los Secretarios de la Cámara de Senadores, las leyes y decretos que expida el Congreso General; y suscribir con uno de los Secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara.
- Convocar a las reuniones de la Mesa Directiva de la Cámara, a las de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y cumplir las resoluciones que le correspondan.
- Comunicar al Secretario General de la Cámara las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo haya realizado la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

- Firmar a la par del Secretario General los acuerdos de la Mesa Directiva.
- Firmar la correspondencia y todas las comunicaciones de la Cámara.
- Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que considere necesario.
- Acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social los asuntos que le competen.
- Requerir a los diputados que no asistan, a presentarse en las sesiones de la Cámara e informar al Pleno en su caso, las sanciones respectivas contempladas por los artículos 63 y 64 de la Ley Suprema.
- Requerir el auxilio de la fuerza pública en los casos que lo considere necesario.
- Las demás que le confieran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la misma Ley Orgánica del Congreso y los demás ordenamientos relativos a la materia.

Corresponderá de forma exclusiva al Presidente de la Cámara de Diputados disponer la elaboración de forma inmediata del Bando Solemne a través del cual se de a conocer la declaración del Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos que hubiere realizado con antelación el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y ordenar su respectiva publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como tomar todas las medidas que considere necesarias para que tal información sea publicada en los periódicos oficiales de las entidades federativas y se fije en las principales oficinas públicas de los Estados, del Distrito Federal y los Municipios.

Es importante destacar que una diferencia que reviste gran importancia entre la presidencia de ambas Cámaras, es la que se presenta al momento de presidir las sesiones de forma conjunta, es decir cuando ambas Cámaras se

instauran como Congreso, en razón de que en este caso le corresponderá al Presidente de la Cámara de Diputados ejercer la Presidencia del Congreso.

En lo tocante a la figura de los Vicepresidentes de cada una de las Cámaras, la Ley de la materia los ubica en el artículo 24 para la Cámara de Diputados y en el artículo 69 en lo que respecta a la Cámara de Senadores, artículos en los que determina que su función será la de apoyar en ambas Cámaras al Presidente; en el caso de la Cámara de Diputados, el Vicepresidente que haya designado previamente el Presidente de la Cámara, podrá representarlo protocolariamente. Y en la Cámara de Senadores podrán sustituir al Presidente en sus ausencias temporales.

Finalmente los Secretarios de cada una de las Cámaras, deben asistir al Presidente de la misma en lo relativo a la conducción de las sesiones del Pleno, es importante destacar que en el Senado, los Secretarios de la Cámara, se apoyarán de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios. Son los encargados de:

- Comprobar el quórum de las sesiones del pleno, llevar a cabo el cómputo y registro de las votaciones y dar a conocer el resultado de estas, por lo tanto estarán encargados del sistema electrónico de asistencia y votación.
- Dar lectura a los documentos y realizar los trámites parlamentarios en los términos que disponga el Presidente de la Cámara.
- Supervisar los servicios parlamentarios, relacionados con la celebración de las sesiones del Pleno, a fin de que se impriman y distribuyan entre los diputados las iniciativas y los dictámenes; se elabore el acta de sesiones y se ponga a la consideración del Presidente de la Cámara; se lleve el registro de las actas en el libro correspondiente; se conformen y mantengan al corriente los expedientes de todos los asuntos que sean competencia del Pleno; se firmen los trámites correspondientes en los expedientes antes mencionados; se integren los libros de los registros

cronológicos y textual de las leyes y decretos que expida el Congreso General o de los decretos que expida la Cámara, y se imprima y distribuya el Diario de los Debates.

- Firmar junto con el Presidente de la Cámara las leyes y decretos expedidos por la Cámara y, en su caso, por el Congreso, así como los acuerdos y demás resoluciones de la propia Cámara.
- Expedir las certificaciones que disponga el Presidente de la Cámara.
- Todas las demás facultades que se encuentren contempladas en la misma Ley Orgánica del Congreso y la legislación relacionada con la actividad parlamentaria.
- En razón de que son varios secretarios, el orden en el que deberá actuar cada uno será determinado por la Mesa Directiva.

Los Grupos Parlamentarios se encuentran contemplados en el artículo 70 de nuestra Ley Suprema, son resultado de una necesidad mostrada por los legisladores a agruparse según su ideología y tendencia política. Dichas agrupaciones van a designar a algunos de sus miembros para que participen en la Mesa Directiva, en las comisiones y en el desarrollo de todos los trabajos que se llevan a cabo al interior del Congreso.

Son un apoyo para lograr el mejor desempeño de los órganos legislativos, ya que al compartir sus integrantes la misma ideología forman alianzas al momento de los debates que serán en función de apoyo u oposición a una determinada iniciativa.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, contempla la existencia de estas agrupaciones en sus artículos 26 y 71, el primero respecto la Cámara de Diputados y el segundo para lo que hace al Senado. En ambas Cámaras los Grupos Parlamentarios son las formas en las que se organizan los diputados y senadores que cuentan con la misma afiliación de partido político.

Estos deberán estar integrados por cinco legisladores como mínimo cuya finalidad principal es la de colaborar a un mejor desarrollo del proceso legislativo, siendo parte importante en la orientación y estimulación en la producción de criterios comunes en las deliberaciones en que intervengan todos y cada uno de sus integrantes.

En la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, se podrá constituir un Grupo Parlamentario al momento de que se presenten ante el Secretario General para el caso de la Cámara de Diputados y ante el Secretario General de Servicios Parlamentarios en el caso de la Cámara de Senadores los siguientes documentos:

Cámara de Diputados:

- Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo, especificando el nombre del mismo y detallando los nombres de sus integrantes.
- El listado de las reglas con base en las que llevarán a cabo su funcionamiento interno, según lo dispongan los Estatutos del partido político en el que militen.
- Nombre del Diputado, que asumirá el cargo de Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

Cámara de Senadores:

- Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo Parlamentario, especificando el nombre del mismo y detallando los nombres de sus integrantes.
- Nombre del Senador, que asumirá el cargo de Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

- El listado de los Estatutos, o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes.

Una vez que un Grupo Parlamentario ha quedado constituido deberá cumplir con las facultades que le otorgan la legislación de la materia y su correspondiente reglamento.

Producto de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del año 1999, la Junta de Coordinación Política es un órgano del Congreso que en el caso de la Cámara de Diputados se encuentra integrado por los Coordinadores de todos y cada uno de los Grupos Parlamentarios de la Cámara. En la Cámara de Senadores lo conforman los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios que se encuentran representados en la legislatura.

La Junta de Coordinación Política, es un órgano que debe quedar constituido al inicio de cada legislatura y servirá para expresar la pluralidad de ambas Cámaras, siendo el órgano colegiado en el que se fomentarán los entendimientos y convergencias para lograr acuerdos que colaboren al cumplimiento de las tareas que la Carta Magna deposita en el Congreso.

En lo correspondiente a la Cámara de Diputados, será Presidente de la Junta por el tiempo que dure la Legislatura, el Coordinador del Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara. La Ley Orgánica del Congreso determina que en caso de que ningún Grupo Parlamentario cuente con la mayoría absoluta de la Cámara la Presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de Diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política.

En la Cámara de Senadores, 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 ponderado¹¹ de la misma.

Puede llegar a presentarse la posibilidad de que al momento de iniciar la legislatura, ningún Coordinador cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta, por lo tanto la Presidencia de la misma se asumirá alternadamente y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios que tengan el número de Senadores que cuenten con la representación de por lo menos, el 25 por ciento del total de la Cámara. El Coordinador del Grupo Parlamentario que cuente con el mayor número de senadores, decidirá el orden anual a seguir para presidir la Junta.

Las actividades que debe desempeñar en la Cámara de Diputados el Presidente de la Junta de Coordinación Política son las siguientes:

- Convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre.
- Velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten.
- Poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada período de sesiones, teniendo como base la agenda presentada por los diferentes grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno.
- Disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual.
- Las demás que se deriven de la Ley Orgánica del Congreso o que le sean conferidas por la propia Junta.

Las actividades que debe desempeñar en el Senado el Presidente de la Junta de Coordinación Política son las siguientes:

¹¹ Nota.-El voto ponderado es aquel que se otorga teniendo como fundamento la sensatez, cordura, mesura y en la búsqueda de un absoluto equilibrio.

- Promover que se adopten los acuerdos necesarios, que permiten un adecuado desarrollo de la agenda legislativa correspondiente a cada período de sesiones.
- Presentará a la Junta la propuesta del programa legislativo para cada uno de los dos períodos de sesiones así como el calendario respectivo.
- Ratificará el cumplimiento de los acuerdos de la Junta.
- Representar a la Junta, en el ámbito de su competencia, ante los órganos de la Cámara de Senadores, y coordinará las reuniones.

Tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, la Junta de Coordinación Política resolverá por mayoría absoluta, utilizando el sistema del voto ponderado, mismo que permite la posibilidad a los Coordinadores de representar tantos votos como integrantes conformen su Grupo Parlamentario. Los Grupos Parlamentarios, están dotados de libertad plena para nombrar y sustituir a los individuos que los representan en la Junta de Coordinación Política.

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores y la de la Cámara de Diputados, comparten atribuciones comunes entre si, tales como:

- Impulsar la formación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de la votación del Pleno, lo anterior con la única finalidad de agilizar el trabajo legislativo.
- Presentar al Pleno, por medio de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma.

En lo individual, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados tendrá las siguientes atribuciones:

- Sugerir al Pleno la integración de las Comisiones, indicando la manera como se encuentran integradas sus respectivas Mesas Directivas, así como designar delegaciones para la debida atención de las reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente,
- Presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara.
- Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativo el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero, a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo.
- Asignar, en los términos de la Ley Orgánica del Congreso, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

Por su parte la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, tendrá a su cargo:

- 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 período de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para tales efectos.

- Proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integrarán las delegaciones encargadas de atender la celebración de reuniones de carácter internacional.

Por último, abordaremos lo relativo a la celebración de las reuniones que celebre la Junta de Coordinación Política de cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión. En la Cámara de Diputados, a las reuniones de la Junta de Coordinación Política acudirá el Secretario General de la Cámara, el cual tendrá voz pero no voto, mismo que preparará la documentación necesaria para llevar a cabo la celebración de las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten.

En el Senado, la Junta de Coordinación Política, llevará a cabo sus sesiones por lo menos una vez por semana durante los dos períodos de sesiones, y al menos una vez al mes durante los recesos; tendrán derecho de asistir a las reuniones, bajo previa convocatoria, los miembros de las Juntas Directivas de las Comisiones, los senadores, o los funcionarios de la Cámara, siempre que el asunto a tratar sea de su respectiva competencia e informando de esto previamente al Presidente de la Cámara de Senadores.

A partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del año 1999, nace al mundo legislativo la figura de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, como un órgano parlamentario que solamente existe en la Cámara de Diputados, no así en el Senado. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la contempla en su Título Segundo, Capítulo Quinto, artículo 37.

Dicho órgano, deberá encontrarse integrado a más tardar al día siguiente de que haya quedado constituida la Junta de Coordinación Política, y sus miembros deberán realizar reuniones por lo menos cada quince días en períodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos, pero

siempre bajo convocatoria de su Presidente o a petición de los Coordinadores de cuando menos tres Grupos Parlamentarios.

La Conferencia estará conformada por el Presidente de la Cámara de Diputados y los integrantes de la Junta de Coordinación Política. Para formar parte de sus reuniones se podrá convocar a los Presidentes de las Comisiones, cuando el asunto a tratar sea de su competencia.

La Conferencia será presidida por el Presidente de la Cámara, mismo que deberá supervisar el cumplimiento de los acuerdos por parte de la Secretaria General. La Conferencia resolverá por consenso, pero de no lograrse lo anterior, se hará por mayoría absoluta mediante el ya conocido sistema de voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, en caso de existir un empate y como única ocasión emitirá su voto el Presidente de la Conferencia.

Como Secretario de la Conferencia, actuará el Secretario General de la Cámara, quien asistirá a las reuniones de la misma con voz pero sin voto, y preparará los documentos necesarios, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos.

Entre las atribuciones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos encontramos las siguientes:

- Estructurar el programa legislativo de los períodos de sesiones, el calendario para su desarrollo, la elaboración del orden del día de cada sesión, así como las formas de los debates, discusiones y deliberaciones.
- Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que marca la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- Impulsar el trabajo de las Comisiones para la elaboración y cumplimiento de los programas legislativos.
- Presentar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y Contralor de la Cámara, en los términos marcados por la ley de la materia.

El correcto funcionamiento de una legislatura, sin duda alguna depende del correcto desempeño de los Grupos Parlamentarios, encargados de organizar las actividades del Congreso, agrupaciones integradas por diputados y senadores electos que comparten la misma ideología política.

Cada Grupo Parlamentario tendrá un coordinador, mismo que en conjunto con los demás coordinadores de todos los grupos integrarán el órgano de gobierno de la Cámara de Diputados y el de la Cámara de Senadores.

En ambas Cámaras, el órgano de gobierno es denominado Junta de Coordinación Política mismo que tendrá bajo su cargo la formación del Sistema de Comisiones.

Las Comisiones, estarán integradas por legisladores a los que se les impone la tarea de preparar todo lo necesario para que al momento de tomar una decisión el Pleno de una determinada Cámara, aquél pueda resolver si se aprueba o no una iniciativa dependiendo de lo que se desprenda del trabajo realizado por las Comisiones.

De lo anterior, podemos comprender que la actividad que realizan las Comisiones es fundamental, porque la legislatura depende de su trabajo para tener un conocimiento adecuado del contenido de los temas que involucran a cada una de las iniciativas.

Es importante la labor que desempeñan todas las Comisiones, pero es necesario destacar a las Comisiones de Dictamen Legislativo, en tanto que el Reglamento Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, determina que el cúmulo de iniciativas que sean puestas a consideración de las Cámaras, se deben remitir a la Comisión de Dictamen Legislativo que le

corresponda para ser analizadas y estudiadas antes de ser debatidas y votadas por el Pleno.

Lo anterior se puede descartar, estrictamente en los casos en los que una mayoría de dos tercios o más del Pleno tenga a bien coincidir en que la iniciativa es de “obvia y urgente resolución”.

Las Comisiones de Dictamen Legislativo, están facultadas para transformar las iniciativas, ya que lo que se someterá a discusión y votación en el Pleno no será la iniciativa propuesta originalmente, sino el dictamen que respecto al tema presente la Comisión.

Los legisladores que integran estas Comisiones, lo harán durante el tiempo que dura la legislatura, por lo tanto su carácter es permanente; estas Comisiones tienen jurisdicciones delimitadas tal y como lo expresan sus nombres. Tal es el caso de la Comisión de Puntos Constitucionales, encargada de emitir dictámenes relativos a las iniciativas que involucren modificaciones a la Carta Magna; la Comisión de Trabajo y Previsión Social, misma que como su nombre lo expresa se encarga de las iniciativas que involucran las relaciones de la industria y lo laboral.

Con antelación al estudio de las Comisiones existentes en cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, es necesario explicar que el número de Comisiones existentes en una legislatura, no necesariamente se conserva para la siguiente, aunado a que a pesar de que en cada Cámara existen varias Comisiones, cierto es que el trabajo legislativo se involucra en una mayor nivel en algunas de estas.

Tal como lo determina la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cada una de las Cámaras que integran la Máxima Tribuna del país posee un régimen de Comisiones propio. Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, la ley de la materia las contempla en su Título Segundo, Capítulo Sexto, artículo 39.

La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y son las siguientes: Agricultura y Ganadería; Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables; Ciencia y

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

Las comisiones ordinarias, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Las comisiones ordinarias que se establecen en este artículo desarrollan las tareas específicas que en cada caso se señalan.

La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa y todos los Grupos Parlamentarios estarán representados en la misma. Se encargará de: preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales; dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y en lo referente a las distinciones que se otorguen en nombre de la Cámara de Diputados, así como de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento; y de impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

La Comisión del Distrito Federal tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación realiza las tareas que le

marcan la Constitución y la correspondiente ley reglamentaria. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional.

El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción. Las comisiones tendrán las tareas siguientes:

- Elaborar su programa anual de trabajo.
- Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
- Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente.
- Sesionar cuando menos una vez al mes.
- Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne.
- Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

- Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate en la votación de un proyecto de dictamen o resolución deberá repetirse la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata, pero si aquél persistiere, el asunto será resuelto en definitiva por el Pleno, dando cuenta de ambas posiciones, escuchando a los oradores a favor y en contra que determine el Presidente de la Mesa Directiva y conforme a las reglas del debate que rigen a la Asamblea.

Los proyectos de dictamen de la Sección Instructora y los de las comisiones encargadas de resolver asuntos relacionados con responsabilidades fincadas o imputadas, así como de juicio político y declaración de procedencia, sólo pasarán al Pleno si son votados por la mayoría de los integrantes respectivos.

“En la Cámara de Diputados las Comisiones en las que se concentra el trabajo legislativo son:

- *La Comisión de Hacienda y Crédito Público.*
- *La Comisión de Justicia y Derechos Humanos.*
- *La Comisión de Salud.*
- *La Comisión de Economía.*
- *La Comisión de Trabajo y Previsión Social.*
- *La Comisión de Gobernación”.*¹²

La Ley del Congreso, contempla en su Título Tercero, Capítulo Quinto, lo relativo a las Comisiones que integran la Cámara de Senadores, mismas que serán:

¹² NACIF, Benito, op.cit, nota 44, p.44

- **Ordinarias:** Su función es analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto que se les turne, más los asuntos del área que sea de su competencia. Las comisiones ordinarias mencionadas por la Ley Orgánica del Congreso son: Administración; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Asuntos Indígenas; Biblioteca y Asuntos Editoriales; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Social; Distrito Federal; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Energía; Equidad y Género; Estudios Legislativos; Federalismo y Desarrollo Municipal; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Jurisdiccional; Justicia; Marina; Medalla Belisario Domínguez; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Puntos Constitucionales; Reforma Agraria; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Salud y Seguridad Social; Seguridad Pública; Trabajo y Previsión Social, y Turismo.
- **Jurisdiccionales:** Intervendrán en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos.
- **De investigación:** Su fundamento de creación lo encontramos en el artículo 93 de la Ley Suprema al determinar que si la mitad del Senado lo requiere, se integran Comisiones que investigarán el funcionamiento de ciertos organismos descentralizados así como el de empresas de participación estatal mayoritaria, mostrando los resultados de sus investigaciones al Poder Ejecutivo Federal.

“En general, las mismas comisiones que son importantes en la Cámara de Diputados lo son también en el Senado. Las comisiones del Senado en las que se concentra el trabajo legislativo son:

- *La Comisión de Puntos Constitucionales.*
- *La Comisión de Hacienda y Crédito Público.*

- *La Comisión de Justicia.*
- *La Comisión de Gobernación.*
- *La Comisión de Salud y Seguridad Social”.*¹³

Tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, existe una diferencia marcada en el Sistema de Comisiones que manejan ambos órganos, misma que está relacionada con las facultades que de forma exclusiva le competen a cada Cámara.

Las Comisiones de Dictamen legislativo guardan gran relación con los Grupos parlamentarios de los partidos políticos, por varias circunstancias, mismas que al ser analizadas nos muestran la importancia de la colaboración entre ambos órganos.

En las Comisiones legislativas se refleja la fuerza de cada partido político, en razón de que en ambas Cámaras, los Grupos Parlamentarios tendrán derecho a un porcentaje de los lugares existentes en cada Comisión en proporción al porcentaje de diputaciones u senadurías obtenidas por cada partido político. La forma en como se llevará a cabo la asignación de los legisladores a las Comisiones, está estrechamente ligada con la relación que existe entre los grupos parlamentarios y las comisiones.

Finalmente, destacaremos una práctica que resulta común en ambas Cámaras del Congreso, al desempeñar los legisladores de forma simultánea cargos en varias Comisiones.

La Ley Orgánica del Congreso determina que los diputados sólo podrán formar parte de tres Comisiones como máximo, caso contrario para los senadores, puesto que la legislación antes mencionada no determina una limitación al número de Comisiones al que les es permitido pertenecer.

Al analizar esta situación, podemos descubrir que resulta casi imposible que una persona domine el total conocimiento de varias materias, a lo que resulta probable que si un solo legislador se encuentra involucrado en más de dos Comisiones difícilmente podrá brindar la atención necesaria a cada uno de

¹³ Ibidem, p. 45

estos proyectos, y limita el nivel de especialización en determinadas materias, que como legisladores puedan alcanzar.

Los comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación. Para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, se formará el Comité de Información, Gestoría y Quejas.

Para auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas, habrá un Comité de Administración. A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno propondrá constituir "grupos de amistad" para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas. Su vigencia estará ligada a la de la Legislatura en que se conformaron, pudiendo desde luego ser establecidos nuevamente para cada legislatura.

Para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, la Cámara de Diputados tendrá una Secretaría General, así como una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.

Otro órgano Congreso producto de la mencionada legislación de 1999, es la Secretaría General de la Cámara de Diputados, cuya existencia permite la coordinación y ejecución de actividades encaminadas a permitir un extraordinario cumplimiento de las funciones legislativas, así como una atención eficiente a las necesidades administrativas y financieras de la Cámara.

“Según lo señala el artículo 7º el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, publicado el 22 de mayo de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría General es el

*órgano coordinador y supervisor de los servicios que prestan la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y actúa como órgano técnico de la Mesa Directiva, de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y de la Junta de Coordinación Política”.*¹⁴

Para ser designado Secretario General de la Cámara se requiere:

- Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, y estar en Pleno goce de sus derechos.
- Haber cumplido treinta años de edad.
- Contar con título profesional legalmente expedido.
- Acreditar conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo.
- No haber sido durante los últimos cinco años miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular.
- No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena de privación de la libertad.

La Secretaría de Servicios Parlamentarios se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes:

- Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva: que comprende comunicaciones y correspondencia; turnos y control de documentos; certificación y autenticación documental; instrumentos de identificación y diligencias relacionados con el fuero de los legisladores; registro biográfico de los integrantes de las legislaturas; y protocolo, ceremonial y relaciones públicas.

¹⁴ MORO Donato, Cecilia, Estructura Orgánica y Funcional del Poder Legislativo Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 12-13.

- Servicios de la Sesión, que comprende: preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno; registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto; distribución en el Pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; apoyo a los Secretarios para verificar el quórum de asistencia; cómputo y registro de las votaciones; información y estadística de las actividades del Pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones; y registro de leyes y resoluciones que adopte el Pleno.
- Servicios de las Comisiones, que comprende: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su Secretario Técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones; y registro y elaboración del acta de sus reuniones.
- Servicios del Diario de los Debates, que comprende: elaboración integral de la Versión Estenográfica; del Diario de los Debates; y de la Gaceta Parlamentaria.
- Servicios del Archivo, que comprende: formación, clasificación y custodia de expedientes del Pleno y las Comisiones; y desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores.
- Servicios de Bibliotecas, que comprende: acervo de libros; hemeroteca; videoteca; multimedia; museografía; e informática parlamentaria.

El Secretario de Servicios Parlamentarios vela por la imparcialidad de los servicios a su cargo y realiza la compilación y registro de los acuerdos, precedentes y prácticas parlamentarias.

Al Secretario le corresponde:

Asistir al Secretario General en el cumplimiento de sus funciones; acordar con él los asuntos de su responsabilidad; y suplirlo cuando no pueda concurrir a las reuniones de la Mesa Directiva.

- Dirigir los trabajos de las áreas a él adscritas y acordar con los titulares de cada una de ellas los asuntos de su competencia.
- Realizar estudios sobre la organización, el funcionamiento y los procedimientos de la Cámara, así como promover investigaciones de derecho parlamentario comparado.
- Cumplir las demás funciones que le confieren esta ley y los ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.

La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes:

- Servicios de Recursos Humanos, que comprende: aspectos administrativos de los servicios de carrera; reclutamiento, promoción y evaluación permanente del personal externo a los servicios de carrera; nóminas; prestaciones sociales; y expedientes laborales.
- Servicios de Tesorería, que comprende: programación y presupuesto; control presupuestal; contabilidad y cuenta pública; finanzas; y formulación de manuales de organización y procedimientos administrativos.
- Servicios de Recursos Materiales, que comprende: inventario, provisión y control de bienes muebles, materiales de oficina y papelería; y adquisiciones de recursos materiales.
- Servicios Generales y de Informática, que comprende: mantenimiento de bienes inmuebles; alimentación; servicios generales; apoyo técnico para adquisiciones de bienes informáticos; instalación y mantenimiento del equipo de cómputo; y asesoría y planificación informática.

- Servicios Jurídicos, que comprende: asesoría y atención de asuntos legales de la Cámara, en sus aspectos consultivo y contencioso.
- Servicios de Seguridad, que comprende: vigilancia y cuidado de bienes muebles e inmuebles; seguridad a personas; y control de acceso externo e interno.
- Servicios Médicos y de Atención a Diputados.

Cada uno de los Servicios establecidos se constituye en una Dirección, la cual se estructura con las oficinas que se requieran, conforme a lo que se disponga en el Estatuto.

El Secretario de Servicios Administrativos y Financieros vela por el eficiente funcionamiento de los servicios que le competen y corresponden:

- Asistir al Secretario General en el cumplimiento de sus funciones; acordar con él los asuntos de su responsabilidad; y suplirlo cuando no pueda concurrir a las reuniones de la Junta de Coordinación Política.
- Dirigir los trabajos de las áreas a él adscritas y acordar con los titulares de cada una de ellas los asuntos de su competencia.
- Realizar estudios de carácter administrativo y financiero de la Cámara.

La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. La Contraloría se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y deberá presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular será nombrado a propuesta de dicha

Conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el Pleno.

La Coordinación de Comunicación Social tiene a su cargo la difusión de las actividades de la Cámara, sirve de enlace con los medios de comunicación, y es responsable del programa de publicaciones. La Coordinación depende de la Presidencia de la Mesa Directiva. Su organización y funciones, así como la designación de su titular y del personal que la integre, se rige por lo dispuesto en el Estatuto.

La Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas, de conformidad con el Estatuto respectivo. La Unidad está a cargo de un Coordinador nombrado en los términos que establezca el Estatuto del Servicio de Carrera y se estructura con las oficinas que se requieran.

El Estatuto para la organización y funcionamiento de las Secretarías y de los servicios de carrera, por lo menos deberá contener:

- La estructura de cada una de las Secretarías y sus relaciones de mando y supervisión.
- Las tareas de las direcciones, oficinas, centros y unidades de la Cámara que integran los servicios de carrera.

Las normas y los procedimientos para la conformación de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de carrera, se ajustarán a las siguientes bases:

- Los Cuerpos de la Función Legislativa y de la Función Administrativa se integran por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica de la Cámara. Los niveles o rangos permiten la promoción de los miembros titulares de los Cuerpos, en los cuales se desarrolla su

carrera, de manera que puedan colaborar con la Cámara en su conjunto y no exclusiva ni permanentemente en algún cargo o puesto.

- Para el ingreso a los Cuerpos se deberán acreditar los requisitos que señale el Estatuto y haber cumplido con los cursos que imparta la Unidad de Capacitación y Formación Permanente.
- Los nombramientos de los titulares de los servicios parlamentario y administrativo y financiero en un nivel o rango de un Cuerpo para ocupar un cargo o puesto, se regularán por las disposiciones del Estatuto.
- La permanencia y promoción de los funcionarios se sujetará a la acreditación de los exámenes de los programas de actualización y especialización que imparta la Unidad, así como a los resultados de la evaluación anual que se realice en los términos que establezca el Estatuto.

Las condiciones de trabajo y los sistemas de adscripción, movimientos a los cargos, compensaciones adicionales por el desempeño de un cargo y remociones, así como las demás disposiciones necesarias para la organización y adecuado desempeño de los servicios de carrera de la Cámara, se desarrollarán en el Estatuto.

Los miembros de los dos servicios de carrera serán considerados trabajadores de confianza, y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 de la Constitución, por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y por el Estatuto. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios pertinentes con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La Cámara de Senadores, para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, contará con las siguientes dependencias:

- Una Secretaría General de Servicios Parlamentarios.

- Una Secretaría General de Servicios Administrativos, de la que dependerá la Tesorería de la Cámara, las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, las que dependerán de ésta.

Los titulares de las Secretarías Generales de Servicios Administrativos y de Servicios Parlamentarios, así como de la Tesorería de la Cámara, serán propuestos por la Mesa Directiva al Pleno, y serán electos por mayoría de los senadores presentes. Durarán en sus cargos por toda la legislatura, pudiendo ser reelectos. Podrán ser removidos a propuesta de la Mesa Directiva, por causa grave, calificada por la mayoría absoluta de los senadores presentes en el Pleno.

Independientemente de las atribuciones que la Ley del Orgánica del Congreso y su Reglamento concedan al Secretario General de Servicios Parlamentarios, al Secretario General de Servicios Administrativos y al Tesorero, éstos tienen facultades para formular, en el ámbito de su competencia, normas administrativas de carácter interno, previamente sancionadas por la Mesa Directiva de la Cámara.

La Secretaría General de Servicios Parlamentarios tendrá las funciones siguientes:

- Asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno.
- Recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la Cámara, remitirlos desde luego a la Mesa Directiva y llevar un control de registro de los mismos.
- Asistir a los Secretarios de la Cámara en la recepción de las votaciones del Pleno.
- Auxiliar al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada período de sesiones.

- Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos.
- Llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara, y garantizar su publicación en el Diario de los Debates o en los medios autorizados.
- Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de Dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente.

La Secretaría General de Servicios Administrativos tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

- Encabezar y dirigir los servicios administrativos, a fin de que éstos se desempeñen con eficacia.
- Conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara.
- Administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara.

La Tesorería de la Cámara tendrá las siguientes atribuciones:

- Recibir de la Tesorería de la Federación los fondos correspondientes al presupuesto de egresos autorizado para cada ejercicio fiscal, conforme al calendario de administraciones aprobado.
- Aplicar los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara y del Pleno, relativos a la aplicación de las partidas del presupuesto de egresos de la Cámara.

- Hacer los pagos de dietas y sueldos de los Senadores y servidores públicos de la Cámara y los demás autorizados en el presupuesto.
- Opinar sobre los asuntos financieros de la Cámara.
- Presentar mensualmente a la Comisión de Administración un informe de la aplicación de los recursos financieros de la Cámara.
- Descontar de las cantidades que deba entregar como dietas a los Senadores, la suma que corresponda a los días que dejaren de asistir, conforme a la orden escrita del Presidente de la Cámara.

El Tesorero al iniciar su cargo otorgará la fianza correspondiente para caucionar la Administración de los fondos del presupuesto de la Cámara.

La Cámara tendrá una contraloría interna, cuyo titular será designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno.

La Contraloría tendrá a su cargo la auditoria interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue. La Contraloría auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara.

La Contraloría presentará al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes. Las resoluciones del Contralor se darán a conocer previamente a la Mesa Directiva.

El Congreso de la Unión tiene como obligación difundir los actos a través de los cuales las Cámaras lleven a cabo el cumplimiento de las funciones que la

Constitución y su Ley orgánica le encomiendan. El Congreso de la Unión, para la difusión de sus actividades, y de acuerdo con la legislación en la materia, contará con el Canal de Televisión que le asigne la autoridad competente, de conformidad con las normas técnicas aplicables.

El Canal tiene 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 a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa.

Para la conducción de las actividades que desarrolla el Canal, se constituye la Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión. La Comisión estará integrada por tres diputados y tres senadores electos por el Pleno de cada Cámara a propuesta de las respectivas juntas de coordinación política. En su caso, los legisladores de la Comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas Cámaras. La Comisión informará al inicio de cada período ordinario de sesiones en cada Cámara, a través de las respectivas mesas directivas, sobre el desarrollo de las actividades del Canal.

Los coordinadores de los grupos parlamentarios de ambas Cámaras podrán solicitar al responsable del Canal copia de las video grabaciones transmitidas a través del mismo. La organización y funcionamiento del Canal se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y a las reglamentarias específicas que al efecto dicte el Congreso de la Unión, así como a las políticas internas de orden general y programas de trabajo que apruebe la Comisión Bicamaral.

Cada Cámara tendrá un órgano oficial denominado "Diario de los Debates" en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica o estenográfica, en su caso, de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura. Las actas de las sesiones secretas no serán publicadas.

El Titular de la unidad administrativa responsable del Diario de los Debates en cada Cámara, será responsable de la custodia, salvaguarda y archivo de los expedientes, y deberá remitirlos en su oportunidad, conforme a los acuerdos que dicten las respectivas mesas directivas, al Archivo General de la Nación.

El Congreso de la Unión tendrá un Sistema de Bibliotecas que estará a cargo de las Cámaras de Diputados y de Senadores. Las Cámaras conformarán, mantendrán y acrecentarán los acervos bibliográfico y de otros contenidos científico, cultural o informativo, para contribuir al cumplimiento de las atribuciones de las propias Cámaras, sus Comisiones y de los legisladores. Esos acervos tendrán carácter público. La administración y operación de las Bibliotecas será responsabilidad de los servicios establecidos en cada Cámara, y a través de una Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas, integrada por tres diputados y tres senadores, electos por el Pleno de cada Cámara a propuesta de las respectivas juntas de coordinación política. En su caso, los legisladores de la Comisión representarán a sus grupos parlamentarios en ambas Cámaras.

3.4 Facultades del Congreso.

Las facultades con las que actualmente cuenta el Congreso de la Unión, se encuentran contempladas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y pueden ubicarse dentro de una de tres clasificaciones, mismas que explicaremos a lo largo del presente apartado.

El Congreso de la Unión, cuenta con facultades legislativas porque es el órgano en el que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deposita el Poder Legislativo, razón por la cual ninguna otra autoridad estará facultada para crear, modificar o revocar alguna ley sin la aprobación de la Máxima Tribuna del país. En el desempeño de la función legislativa, el Congreso comparte autoridad con el titular del Poder Ejecutivo y con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las leyes emitidas por el Congreso, deben ser entendidas como actos del mismo que confieren derechos y obligaciones a los ciudadanos, interviniendo en la conducta de la sociedad, ya que el incumplimiento de las mismas acarrea sanciones y costos para los que las infringen.

A nivel del gobierno, las leyes también cobran una gran importancia, ya que es necesaria la modificación de las leyes respectivas para modificar las actividades de las dependencias y entidades de gobierno.

La facultad de legislar con la que cuenta el Congreso es sumamente grande, y en atención a esto, la propia Carta Magna determina las limitantes al Poder Legislativo del Congreso, determinando que debe tomar en cuenta al Poder Ejecutivo y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que ambos órganos se encuentran involucrados en el proceso de formación de leyes.

El Poder Ejecutivo, estará facultado para: presentar iniciativas de ley, mismas que el Poder Legislativo debe tomar en cuenta; sin contar con la última palabra al respecto, puede realizar comentarios a las iniciativas aprobadas por el Congreso, acción conocida como “derecho de veto.”¹⁵.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación apoyará verificando que las leyes aprobadas por el Congreso, se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Ley Suprema, teniendo la facultad de declarar mediante juicio constitucional, la nulidad de una parte o de la totalidad de una ley.

En relación la facultad que tiene el Congreso de legislar, debemos recordar que el Proceso Legislativo se encuentra contemplado en el Título Tercero, Capítulo Segundo, Sección Segunda, artículo 71 de la Ley Suprema, dará inicio con la presentación de una propuesta que crea o modifica un ordenamiento legal ya existente, este acto se denomina iniciativa. La

15 Nota.- Recordemos que el veto es la facultad que tienen algunos jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo se involucra en la función legislativa. El veto legislativo tiene diversas finalidades como lo son el evitar la precipitación del Legislativo al momento de realizar la producción legislativa, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que por la prontitud de su aprobación no benefician a un determinado sector de la población; Capacitar al Ejecutivo para imponerse frente a la invasión de facultades o imposición del Legislativo; Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que la facultad de presentar dichas iniciativas solamente le compete a:

- Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.
- Presidente de la República.
- Legislaturas de los Estados, contemplada la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Al presentarse una iniciativa al Congreso una de las Cámaras que lo integran se convierte en “Cámara de origen” y la otra en “Cámara Revisora”, en razón de que en nuestro país existe un Congreso bicameral, situación que implica un proceso de creación de la ley más prolongado, ya que la iniciativa presentada deberá ser sujeto de estudio, discusión y aprobación tanto en las Comisiones como en el Pleno de cada Cámara.

Las etapas del proceso legislativo se han clasificado de la siguiente forma:

- Iniciativa.
- Discusión.
- Aprobación.
- Sanción.
- Publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- Iniciación de vigencia.

El proceso legislativo inicia mediante la presentación de la iniciativa de ley ante la Mesa Directiva de la Cámara de Origen, la cual deberá enviarla a las diversas Comisiones. Debemos recordar, que durante los receso del Congreso, el órgano facultado para llevar a cabo esta actividad es la Comisión Permanente.

Una vez en Comisiones, la Comisión o Comisiones encargadas deberán elaborar un dictamen a manera de recomendación para el Pleno, en el sentido de aprobar la iniciativa en cuestión o una versión de la misma.

La presentación al Pleno de dicho dictamen se someterá a discusión y votación, de inicio en forma general y posteriormente en lo particular. Posteriormente, el Pleno estará en posibilidad de aprobar el dictamen, ya sea con o sin alteraciones, devolverlo a las Comisiones o rechazarlo.

En caso de aprobarse el dictamen, la iniciativa se enviará posteriormente a la Cámara Revisora, en la que será sometida al mismo procedimiento, en caso de presentarse desacuerdos significativos entre las dos Cámaras respecto al asunto, será altamente complicado que la iniciativa presentada tenga posibilidades de convertirse en ley.

En el caso anterior, la Constitución de nuestro país, determina que al ser una iniciativa modificada o rechazada por la Cámara Revisora, esta deberá ser devuelta a la Cámara de Origen, misma que si tiene a bien aceptar las modificaciones, la iniciativa será turnada al Poder Ejecutivo para ser promulgada en el Diario Oficial de la Federación y posteriormente dará inicio su vigencia.

Por lo contrario, si la iniciativa es objeto de rechazo o no existiere acuerdo alguno respecto a los cambios señalados por la Cámara Revisora, la Cámara de Origen, tendrá derecho a enviar por segunda vez la misma iniciativa a la Cámara Revisora. En caso de modificarse el desacuerdo, la iniciativa será archivada y no será factible presentarla nuevamente dentro del mismo período ordinario de sesiones.

Dentro de las facultades que le otorga en su artículo 73 la Carta Magna al Congreso de la Unión, podemos encuadrar en esta primera clasificación las siguientes:

“ARTÍCULO 73.

El Congreso tiene facultad:

... X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXIV. Para expedir 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;

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en

materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las

otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".¹⁶

Como una segunda facultad del Congreso debemos destacar la facultad misma que comprende lo referente a aprobar la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública. Por lo tanto el Congreso estará facultado para supervisar la forma como se invierte en el país y en lo que se invierte.

Por medio del Presupuesto de Egresos se determina el monto y el destino de los recursos monetarios del gobierno a lo largo de un año. El monto autorizado para el Presupuesto de Egresos se empleará en:

- Educación y salud.
- Infraestructura de carreteras y vivienda.
- Sector agrícola.
- Industria Eléctrica.
- Garantizar soberanía y seguridad a nivel nacional.
- Procuración e impartición de justicia.
- Actividades del Congreso.
- Recursos para estado y municipios.
- Relaciones diplomáticas.
- Deuda pública.

Los recursos empleados por el país para el financiamiento del gasto público, son producto de impuestos, ingresos que obtiene el país y las contribuciones al sistema de seguridad social. En situaciones en las que la cantidad de ingresos sea menor al gasto público, se presentará un déficit que será subsanado con la deuda pública, por medio de préstamos que sólo endeudan más al país.

¹⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, op.cit, nota 7, pp. 212-235.

Posteriormente analizaremos lo relativo al proceso para la elaboración del Presupuesto de Egresos, en atención a que la facultad de llevar a cabo el control de las finanzas del gobierno federal, le corresponde a la Cámara de Diputados, situación que será analizada de forma más detallada en el apartado correspondiente a las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión.

Como hemos mencionado anteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73, contempla las facultades del Congreso de la Unión, y del listado que nos presenta, a continuación destacaremos solo aquellas que consideramos representan las facultades presupuestarias del Poder Legislativo.

“ARTÍCULO 73.

El Congreso tiene facultad:

... VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la

Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior;*
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;*
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;*
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y*
- 5o. Especiales sobre:*
 - a) Energía eléctrica;*
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;*
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;*
 - d) Cerillos y fósforos;*
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación; y*
 - f) Explotación forestal.*
 - g) Producción y consumo de cerveza.*

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”.¹⁷

Finalmente nos referiremos a la facultad de control con que cuenta en Congreso de nuestro país, mismo que al cumplir con las atribuciones que le otorga la Ley Suprema del país, ya sea cumpliendo con sus facultades legislativas o presupuestales, esta ejerciendo un control sobre el comportamiento de la nación mexicana.

La existencia de un Sistema Político Presidencial, en el que existe la división del Poder en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, permite que exista un correcto equilibrio en el desempeño de las actividades de los mismos. Pero al dar una lectura al artículo 73 de la Constitución, es fácil destacar que existen facultades del Congreso que son totalmente de control como:

¹⁷ Ibidem, pp. 215-229.

“ARTÍCULO 73.

El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las Legislaturas de los demás Estados.

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

*XXVII. Para aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República”.*¹⁸

3.5 Facultades Exclusivas de cada una de las Cámaras.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Tercero, Capítulo Segundo, Sección Tercera, artículos 74 al 77, determina las facultades que le atañen de forma exclusiva a cada una de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión.

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, el artículo 74 determina las facultades que le son exclusivas a la misma de las que podemos resumir dos tipos:

¹⁸ Ibidem, pp. 212-227.

- En materia judicial, tiene la facultad de autorizar el ejercicio de la acción penal contra servidores públicos protegidos por el artículo 111 de la Ley Suprema, protección conocida como fuero constitucional.
- Un conjunto de sus facultades exclusivas guarda relación con las finanzas del gobierno federal.

Para comprender el papel que desempeña la Cámara de Diputados en materia de finanzas públicas, debemos diferenciar dos tipos de leyes. Primeramente las que permiten la recolección de ingresos y en segundo lugar las que facultan para realizar el ejercicio del gasto gubernamental. Por lo cual debemos comprender que tanto gastos como ingresos se encuentran contemplados en la Ley Suprema.

En lo relativo a los ingresos, la Ley de Ingresos de la Federación, permite al Poder Ejecutivo, recaudar impuestos, contratar deudas y recolectar otro tipo de ingresos y está sometida al proceso legislativo regular. Es facultad del Ejecutivo presentar la iniciativa, misma que posteriormente el Congreso discute y aprueba, en este caso, la Cámara de Diputados fungirá como Cámara de Origen y la Cámara de Senadores como Cámara Revisora.

Por lo que hace a los gastos, existe la facultad de revisar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, legislación que determina los recursos que deberán emplear las diversas dependencias y entidades del gobierno federal y es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. También corresponde a la Cámara de Diputados, la revisión y aprobación de la Cuenta de la Hacienda Pública de la Federación.

En lo que se refiere al Proceso Presupuestario, tal como lo propone Benito Nacif, en su texto intitulado “Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos”, el proceso para la elaboración del Presupuesto de Egresos consta de cuatro etapas: Elaboración del Presupuesto; Aprobación del Presupuesto; Ejecución del Presupuesto y Control Presupuestario¹⁹.

19 Cfr. NACIF, Benito, op.cit, nota 44, p. 25

En lo que se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, el artículo 76 Constitucional, determina las facultades que de manera exclusiva le competen a la Cámara de Senadores, entre las que destacan:

- Aprobar las convenciones diplomáticas o los tratados internacionales negociados por el Ejecutivo con gobiernos de otros países o con organizaciones internacionales.
- Analizar la política exterior que deberá seguir el Poder Ejecutivo.
- Actuar como contrapeso al poder del Ejecutivo para nombrar a altos funcionarios de algunas Secretarías de Estado, como las de Defensa, Marina y Relaciones Exteriores y Hacienda.
- Confirmar el nombramiento del Procurador General de la República.
- Definir la conformación del Poder Judicial. los Ministros de la Suprema Corte de Justicia se nombran a propuesta del Ejecutivo, pero con la aprobación del Senado. El Ejecutivo presenta una lista de tres candidatos y el Senado decide cuál de ellos recibe el nombramiento.
- Declarar la desaparición de poderes en los estados federales pudiendo destituir al gobernador así como disolver la legislatura de un Estado de la Federación.
- Realizado lo anterior, podrá nombrar gobernador interino a partir de una tercia propuesta por el Ejecutivo.

3.6 Sesiones de las Cámaras como Congreso de la Unión.

Las sesiones del Congreso de la Unión, como órgano conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores serán aquellas a las que concurren los 500 diputados y los 128 senadores, que juntos integran el Pleno del Congreso.

Dentro de las actividades del Congreso, existen varias etapas en las que se puede ubicar el estado en el que se encuentra el pleno, mismas que son los períodos de sesiones, períodos de receso, los debates y la votación.

- **Períodos de Sesión:** El tomar decisiones en el pleno, se encuentra sujeto a reglas determinadas, así como al control ejercido por los partidos políticos sobre los legisladores que integran los grupos parlamentarios. Una limitación importante para las Cámaras del Congreso, son los límites del período en que las mismas pueden sesionar.
- **Períodos de receso:** Existe un órgano denominado Comisión Permanente del Congreso de la Unión que como ya se mencionó, es el encargado de actuar durante los recesos del Congreso.
- **El debate:** En este punto es importante destacar dos situaciones en las que puede verse reflejada la importancia del debate, una de ellas es en el proceso legislativo en razón de que las sesiones plenarias de las Cámaras funcionan como instancias revisoras y su actuar se enfoca a realizar modificaciones de última hora; y la segunda en su actuar como instrumento de comunicación con los medios de comunicación, ya que las sesiones del pleno de las Cámaras son una oportunidad para que los partidos políticos influyan en la opinión pública y el electorado, ya que se atrae a los medios masivos de comunicación. Ejemplo de lo anterior lo encontramos en las penosas escenas que a través de los medios de comunicación pudimos atestiguar el día 1º de septiembre del presente año, fecha en que se rindió el informe del Ejecutivo ante el Pleno del Congreso, así como lo sucedido el día 1º de diciembre del año pasado.
- **La votación:** Es la etapa final del proceso legislativo dentro de cada una de las Cámaras del Congreso, es de gran trascendencia puesto que de esta depende el futuro de las iniciativas. El

resultado de la votación revela las fuerzas políticas que ejercen control sobre los legisladores y en el Congreso en general.

Con la finalidad de lograr abarcar en el contenido del presente trabajo la mayor calidad en la información que se proporciona, se juzga importante el hacer mención de tres aspectos importantes que son referentes a la relación que guarda el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos con tres órganos diversos, nos estamos refiriendo a las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los Organismos Constitucionales Autónomos.

Primeramente en las legislaturas de los estados de la república mexicana, se encuentra depositado el Poder Legislativo de los gobiernos de los estados. Están facultadas para legislar sobre todas las materias que no estén reservadas para el Congreso de la Unión. La legislación aprobada por las legislaturas de los estados será obligatoria solamente dentro del territorio de los mismos.

Cada uno de los estados de la República Mexicana, tiene su Constitución Política, Código Civil y Código Penal propios. La Ley Suprema determina ciertas características aplicables a las legislaturas de los estados: a diferencia del Congreso de la Unión, las legislaturas en los estados estarán conformadas por una sola Cámara, el período de servicio para los legisladores estatales será de tres años, mismos que al terminar se procederá a la disolución de la legislatura y a realizar nuevas elecciones. Adicionalmente, la Constitución prohíbe la reelección de los legisladores estatales de la misma manera de cómo lo hace con los diputados y senadores federales.

Existen diferencias muy marcadas entre las legislaturas de cada uno de los estados, ya que la autoridad de las mismas en relación con los poderes de los gobiernos de los estados dependerá de lo dispuesto en la Constitución de cada estado. En lo relativo al tamaño de las legislaturas, el número de sus miembros estará relacionado con el tamaño de su población.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, se encuentran relacionados entre sí, ya que comparten atribuciones en lo relativo al Proceso legislativo y el procedimiento para reformar la Constitución.

En el primer caso, las legislaturas estatales están facultadas por la Constitución para presentar iniciativas en el Congreso de la Unión. Podrán enviar sus propuestas de cambio a la legislación a la Cámara de Diputados o a la de Senadores. Finalmente, en el segundo caso el proceso para modificar la Constitución, las legislaturas estatales formarán parte del Constituyente Permanente, formado por la Cámara de Diputados, el Senado y las 31 legislaturas de los estados.

En segundo lugar, el órgano encargado de legislar en la Ciudad de México, es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual no es parte del Constituyente Permanente, en razón de que el Distrito Federal no está considerado como un estado soberano.

El Distrito Federal no cuenta con una Constitución propia, ya que cuenta con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismo que es expedido por el Congreso de la Unión.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es un órgano legislativo facultado para presentar iniciativas al Congreso, con la restricción de que deben ser relacionadas únicamente con el Distrito Federal. Gran parte de sus atribuciones coinciden con las que corresponden a las legislaturas de los estados, pero una excepción significativa, es la relativa a autorizar al monto de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal, ya que en los estados esta facultad corresponde a la legislatura estatal de los mismos pero en el caso del Distrito Federal, esto lo autorizará el Congreso de la Unión.

Finalmente como parte de la estructura orgánica del Gobierno Federal, debemos destacar tres organismos constitucionales autónomos, como lo son el Instituto Federal Electoral, encargado de la organización de las elecciones a nivel federal; el Banco de México, que tiene a su cargo la emisión del dinero, la regulación de los bancos y el control de la inflación del país; y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que tiene a su cargo la responsabilidad de

atender todas aquellas quejas de los ciudadanos en las que manifiesten la violación de uno o más de sus derechos por una o varias autoridades.

La autonomía a los organismos antes mencionados, les es otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una garantía del ejercicio imparcial de sus atribuciones, protegiéndolos de la intromisión del Presidente de la República Mexicana y del Congreso de la Unión.

La Ley Suprema proporciona los lineamientos necesarios para garantizar que los nombramientos de los directivos de los organismos constitucionales autónomos no sean producto de la decisión tomada unilateralmente por un solo partido político que cuente con representación en el Congreso.

Lo anterior explica que los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sean nombrados por la Cámara de Diputados, pero mediante voto a favor de dos terceras partes de la Cámara. En lo relativo al Banco de México, que cuenta con una Junta de Gobierno integrada por gobernador y subgobernadores, su nombramiento lo realiza el Poder Ejecutivo, pero a reserva de la confirmación del Senado y finalmente la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuenta con un presidente cuyo nombramiento se encuentra en manos del Senado, con el voto de dos terceras partes de sus integrantes.

Posteriormente a ser nombrados los puestos directivos de los tres organismos constitucionales autónomos, la Constitución, determina que estos no podrán ser removidos de sus cargos mediante la decisión unilateral de un partido político. Únicamente podrán ser removidos los directivos del Instituto Federal Electoral, del Banco de México y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por falta grave y como resultado de un juicio político, en el que la Cámara de Diputados actúa como parte acusadora y la Cámara de Senadores funge como jurado.

Los períodos de servicio de los organismos constitucionales autónomos, son relativamente prolongados, en el caso del Instituto Federal Electoral, los miembros del Consejo General duran en su encargo un período de siete años. En el Banco de México, el gobernador del organismo se desempeña como tal

por un período de seis años y los subgobernadores por ocho años y finalmente el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos lo hará por cinco años y es factible que sea ratificado para un período de la misma duración.

En lo relativo al manejo del presupuesto, los organismos constitucionales autónomos tienen la facultad de manejar de forma independiente el presupuesto, porque no dependen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la elaboración del mismo, es por su cuenta y dialogan directamente su aprobación con la Cámara de Diputados.

Con base en lo comentado a lo largo del presente capítulo, podemos concluir que dependiendo la forma como cada estado ponga en práctica el sistema antes mencionado, podemos ubicar su forma de gobierno. Clasificándolo como Parlamentario o Presidencial. El primero de ellos involucra una subordinación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo; y de manera contraria, el presidencialismo se caracteriza por reflejar una igualdad, misma que da como resultado un perfecto equilibrio entre los poderes del Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 50, deposita el ejercicio del Poder Legislativo en un órgano denominado Congreso General integrado bicamaramente, mismas que gozan de similar jerarquía constitucional y están facultadas para llevar a cabo actividades similares, con excepción de las que le son particulares a cada Cámara.

La Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 55 y 56 señala los requisitos que deberán cumplir los candidatos a ocupar el cargo de diputados o senadores respectivamente. Es importante destacar que al analizar ambos preceptos constitucionales, se denota que los requisitos para uno y otro cargo son los mismos, con la única excepción de la edad requerida para ser senador la cual varía de la solicitada para ser diputado.

El Congreso de la Unión está integrado bicamaramente y como hemos podido notarlo a lo largo del presente capítulo, ambas cámaras mantienen una colaboración entre sí para llevar a cabo de forma eficaz el desarrollo de sus actividades.

La denominada Máxima Tribuna del país, representa un órgano fundamental dentro de la gran maquinaria que es el Sistema Político Mexicano. La tarea de los legisladores, por mucho no es una encomienda fácil puesto que producir las normas que regirán la conducta de los ciudadanos conlleva una responsabilidad trascendental, porque en sus manos está decidir lo que es correcto o no para lograr un bien común.

3.7 La Comisión Permanente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Tercero, Capítulo Cuarto, y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto, contemplan lo relativo a la Comisión Permanente, expresando todo lo relativo a la integración y funcionamiento de dicho órgano.

Durante los recesos del Congreso de la Unión funcionará un órgano denominado Comisión Permanente, mismo que está integrado por 37 miembros de los cuales 19 serán diputados y 18 senadores, todos designados, durante la última sesión, de cada uno de los dos períodos ordinarios. Por cada miembro titular las cámaras a su vez deberán nombrar, de entre sus miembros un sustituto.

La Comisión Permanente deberá celebrar las sesiones correspondientes al primer receso de cada año de la Legislatura en el recinto de la Cámara de Diputados, y en el segundo receso, deberá hacerlo en el recinto de la Cámara de Senadores.

En la misma fecha en que las Cámaras realicen la clausura de las sesiones ordinarias, los diputados y senadores nombrados como integrantes de la Comisión Permanente, deberán reunirse para la elección de su Mesa Directiva.

Los legisladores de ambas Cámaras se deberán reunir bajo una Presidencia que será provisional, ejercida por el legislador al que le corresponda el primer lugar por orden alfabético según sus apellidos, en caso

de existir dos apellidos iguales, se deberán tomar en cuenta los nombres para tales efectos. Para auxiliarse en el desempeño de sus funciones, el Presidente provisional designará a dos secretarios.

Los legisladores presentes escogerán por mayoría, en votación por cédula un Presidente, un Vicepresidente y un total de cuatro secretarios, tomando en cuenta que de los secretarios la mitad deberán ser diputados y el resto senadores. En lo relativo al Presidente y Vicepresidente de la Mesa Directiva, deberán ser elegidos para un período de receso, entre los diputados y para el siguiente período, entre los senadores. Finalmente los integrantes recientemente electos tomarán posesión de sus cargos, y el Presidente declarará instalada la Comisión Permanente, realizando los avisos correspondientes.

Este órgano del Congreso debe sesionar una vez por semana en los días y a las horas que su Presidente indique, para atender el despacho del asunto de su competencia. En caso de ser necesario se celebrarán algunas sesiones fuera de los días marcados, siempre y cuando exista convocatoria previa por parte del Presidente. En aquellos asuntos en los que la resolución sea exclusiva del Congreso o de las Cámaras y que no obstante se presenten durante el receso de los mismos a la Comisión Permanente, se turnarán a las Comisiones relativas de la Cámara a la que correspondan.

En lo relativo al punto anterior, si se tratara de iniciativas de ley o decretos, se hará una impresión de las mismas y se ordenará sean agregadas al Diario de los Debates y serán remitidas para su conocimiento a los diputados o senadores, según sea el caso, y serán turnadas a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas.

Este órgano del Congreso de la Unión resolverá por mayoría de votos, no suspenderá sus actividades durante los períodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, solamente en aquello que sea referente al asunto para el que se haya convocado el período extraordinario respectivo.

Adicionalmente designará al Presidente provisional en las situaciones en las que se presente una ausencia absoluta o temporal del Ejecutivo Federal

durante el receso de las Cámaras, acto seguido convocará al Congreso General a un período extraordinario de sesiones, para designar a un Presidente de la República con el carácter de interino o sustituto, lo anterior de ninguna forma podrá sufrir el veto del Presidente provisional.

Existe la posibilidad de que al encontrarse reunido el Congreso de la Unión en un período extraordinario de sesiones se presente la falta absoluta o temporal del Ejecutivo Federal, en este caso la Comisión Permanente deberá ampliar el objeto de la convocatoria, con la finalidad de que el Congreso se encuentre en posibilidad de normar al Presidente interino o sustituto.

3.7.1 Funciones de la Comisión Permanente.

La Comisión Permanente estará facultada para contar con tres Comisiones como máximo, para el desempeño de sus actividades. En el tiempo que duren los recesos del Congreso, la Comisión Permanente tendrá conocimiento y aprobación de los presupuestos de dietas, sueldos y gastos de ambas Cámaras tal y como lo marca la Ley del Congreso.

Adicionalmente a estas facultades, el artículo 78 de la Carta Magna, agrega las siguientes:

- Consentir para que el Presidente de la República disponga de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria para atender la contingencia de que se trate.
- Recibir, en su caso la protesta del Ejecutivo Federal.
- Acordar por propia determinación o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso o de una sola cámara, a período de sesiones extraordinarias, mediante el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.
- Puede otorgar o negar su ratificación, cuando el titular del Poder Ejecutivo Federal le someta la designación del Procurador General de la República.

- Resolver y conceder licencia, hasta por 30 días, al Ejecutivo Federal y nombrar al interino que supla tal falta.
- Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ciertos funcionarios de la administración y para oficiales de grado superior del ejército, armada y fuerza aérea nacionales.
- Conceder y resolver las solicitudes de licencia que le presenten los legisladores.

Finalmente el último día de sus actividades, al finalizar cada período, la Comisión Permanente deberá tener elaborados dos inventarios, mismos que deberán contener las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso. Ambos inventarios serán uno para la Cámara de Diputados y otro para la de Senadores, los inventarios se turnarán adicionalmente a las Secretarías de cada una de las Cámaras.

3.8 Servicio Civil de Carrera.

Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores, se instituye el servicio civil de carrera²⁰. Para tal propósito, la Cámara contará con un Centro de Capacitación y Formación permanente de los servidores públicos del Senado, dependiente de la Mesa Directiva, la que designará al titular de dicho Centro, el cual deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el Estatuto.

La Comisión de Estudios Legislativos elaborará el proyecto de Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado, que será aprobado por el Pleno.

20 Nota.- El Servicio Civil de Carrera, desde su origen el 27 de junio de 1983 pretende hacer garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover la responsabilidad, y eficacia mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacidad permanente del personal federal. Adicionalmente debe contribuir a asegurar la lealtad a la institución, el Estatuto del Servicio Civil de Carrera fue aprobado por el pleno en su sesión ordinaria del 7 de noviembre del 2002 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre del mismo año.

Los miembros del Servicio Civil de Carrera serán considerados trabajadores de confianza, y sus relaciones laborales se registrarán conforme a lo establecido por la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 de la Constitución, por la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y por los ordenamientos respectivos. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios respectivos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

CAPÍTULO 4. SISTEMAS DE GOBIERNO PARLAMENTARIO Y PRESIDENCIAL, DESDE EL PUNTO DE VISTA INTERNACIONAL.

De forma individual cada uno de los países del mundo, cuenta con características tanto políticas, culturales, ideológicas y sociales, que lo hacen único. A pesar de lo anterior, muchos coinciden en la forma de gobierno bajo la que se rige su organización política.

En el continente Europeo, la mayoría de los países se rigen bajo un gobierno parlamentario, y contrariamente en el continente Americano, la gran parte cuenta con un gobierno presidencial.

La Teoría de la División del Poder en forma tripartita, es decir, en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, fue adoptada a nivel mundial por cada uno de los países, adecuándola de acuerdo a las necesidades marcadas por la realidad social de los mismos. En razón de lo anterior se puede comprender que de la forma como cada país organiza la jerarquía y funcionamiento de los tres poderes, es la forma de gobierno que ha decidido elegir, ya sea parlamentaria o presidencial.

En lo relativo a México, nuestro país tiene una forma de gobierno presidencial, misma que cuenta con un Poder Ejecutivo que se deposita a nivel federal en un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a nivel estatal en los Gobernadores de cada uno de los Estados del país, así como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y finalmente a nivel municipal representado por los ayuntamientos.

Un Poder Legislativo depositado a nivel federal en el Congreso de la Unión, mismo que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, a nivel estatal en las Legislaturas de los Estados así como en la Asamblea Legislativa; no teniendo representación a nivel municipal.

Finalmente, un Poder Judicial depositado a nivel federal en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito, a nivel estatal

representado por Jueces y Tribunales Locales y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

No debemos olvidar que en México se cuenta con la existencia de Organismos Constitucionales Autónomos como el Banco de México, Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, explicados con anterioridad.

A lo largo de la historia, los tres poderes han pasado por varias etapas de cambio, mismas que le han significado al país experiencias diversas, pero para efectos del presente trabajo debemos destacar al Poder Legislativo, integrado por Diputados y Senadores, mismo que al paso del tiempo se ha visto envuelto en gran número de debates en razón de las posibles reformas que se han propuesto para el funcionamiento del mismo.

Sin duda alguna, al momento de pensar en la posibilidad de reformar el Poder Legislativo en nuestro país, es imposible no evitar el polémico tema que involucra la reelección del mismo. Al realizar una lectura a los diferentes textos que estudian el tema, resulta ser un común denominador el que en su mayoría los legisladores tienen como principal interés una posible reelección.

Posteriormente al ver garantizada su reelección, les será prioridad el impulsar nuevas políticas públicas, buscar una cercanía con el electorado, es decir, se concentrarán en lo relacionado a ser mejores servidores públicos para el distrito o la circunscripción a la que pertenezcan.

En el caso de nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como máximo ordenamiento jurídico, es clara al prohibir la reelección tanto para el Poder Ejecutivo, como para el Poder Legislativo. En lo relativo al tema que nos ocupa, es decir a la reelección de Diputados y Senadores, la Ley Suprema realiza esta prohibición en su Título Tercero, Capítulo Segundo, Sección Primera, artículo 59.

Los intentos para realizar una reforma al contenido del mencionado artículo constitucional en el desarrollo de la historia política de nuestro país, no se han hecho esperar, tal y como lo hemos comentado en el segundo capítulo de este trabajo.

Cierto es que los tiempos han cambiado, a la par de que lo han hecho las necesidades de la población a la que deben representar los legisladores, pero es necesario reconsiderar el tema y adecuarlo a las necesidades de la situación política del país, evitando en lo posible, cometer los errores del pasado.

A nivel internacional, el tema de la reelección también ha tomado gran fuerza, motivo por el cual en algunos países se han suscitado gran número de debates al respecto, que lejos de lo interesante de su contenido, nos permiten vislumbrar la gran importancia que el tema ha tomado.

Entre los países que de alguna manera han tomado interés en el tema, contemplando la posibilidad de implantar tal determinación en su sistema jurídico o mostrando limitantes al mismo y en algunos casos rechazándolo, se encuentran Costa Rica, Filipinas, Estados Unidos y Ecuador.

En el presente capítulo se abordará el tema de la reelección legislativa desde una perspectiva internacional, analizando la experiencia de otros países al respecto.

4.1. Sistema de Gobierno Parlamentario.

Es en los países europeos, en los que ha dominado este sistema de gobierno. Constitucionalistas y politólogos de Inglaterra, Francia, Alemania e Italia han realizado importantes aportaciones sobre el tema, mismo que actualmente continúa siendo de gran interés para la política y el derecho.

El régimen parlamentario no podría concebirse sin la existencia de un sistema representativo bajo el que las decisiones fundamentales de la nación le son concedidas al pueblo. En esta forma de gobierno se establece entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento integrado bicameralmente una colaboración permanente a través de un órgano denominado Gabinete, integrado por Ministros, mismo que comparte con el Jefe de Estado la dirección del gobierno, pero que no gobierna sin contar con la confianza del Parlamento, ante quien es políticamente responsable.

Al realizar una comparación entre el sistema de gobierno parlamentario con los sistemas presidencial, semipresidencial y de Asamblea, que se distinguen entre sí por la forma en que se establece en cada uno de ellos la Teoría de la División del Poder, y en particular, la relación existente entre el Parlamento o Congreso y el Poder Ejecutivo. El régimen parlamentario no implica el predominio del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo, como lo sería en el sistema de gobierno de nuestro país, mismo que al ser Presidencial, muchas veces el Poder Legislativo se muestra controlador del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, serán características de esta forma de gobierno la equidad entre el Parlamento y el gobierno, la cooperación entre los mismos, así como la limitante que significan entre sí.

Las características del Sistema de Gobierno Parlamentario pueden ser resumidas de forma tripartita: la existencia de un Poder Ejecutivo dualista; la responsabilidad política del Gabinete ante el Parlamento; y el derecho de disolución del Parlamento.¹

Existencia de un Poder Ejecutivo dualista: en el sistema parlamentario existe, frente al Jefe del Estado, un Jefe de Gobierno, líder de un grupo de Ministros denominado Gabinete. El Primer Ministro y su gabinete integran el gobierno, normalmente formado por Ministros pertenecientes a la mayoría o a la coalición partidista gobernante. Esta estructura dual resulta ser más aparente que real en tanto que el Jefe de Estado ocupa un lugar de honor, es decir simbólico, porque las decisiones reales se encuentran bajo la responsabilidad del gobierno.

Las decisiones del Jefe de Estado, no son tomadas por él, sino por el gabinete, el jefe del Estado, representa a la nación, promulga las leyes y firma los decretos, ratifica los tratados, nombra al Primer Ministro y a los Ministros y llega a pronunciar la disolución del Parlamento.

Contrariamente, el jefe del gobierno, se encuentra investido de todos los poderes reales y habla ante las asambleas en nombre de todo el gabinete. Es

¹ Cfr. BERLÍN Valenzuela, Francisco, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas y Comité de Asuntos Editoriales de la LVI Legislatura, 2ª Edición, 1998, <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20s.htm#a23>

denominado Primer Ministro, Presidente del Consejo, Presidente del Gobierno o Canciller.

Responsabilidad política del Gabinete ante el Parlamento: Aunque se dé la falta de los demás elementos que integran al Parlamento, éste deberá funcionar siempre y cuando la asamblea tenga la facultad de hacer abdicar al gobierno, teniendo el derecho de participar en la formación del nuevo gabinete.

La responsabilidad política se asume de forma colectiva, lo cual lleva a la solidaridad ministerial si sólo es atacado un ministro. Si en el Parlamento hay dos cámaras, la responsabilidad se exige en una de ellas: la que es elegida por sufragio universal directo.

Derecho de disolución del Parlamento: Como respuesta al poder de hacer dimitir al gabinete, el Parlamento puede ser disuelto por el gobierno. Si el Parlamento es bicameral, el derecho de disolución se aplicará solamente en la Cámara que es elegida por sufragio universal directo y ante la cual el gabinete es responsable. El derecho de disolución se encuentra restringido, con el fin de evitar que la representación nacional se vea interrumpida frecuentemente por constantes disoluciones, por lo tanto debe presentarse una pausa entre dos disoluciones.

Consecuentemente, la disolución, restablece el equilibrio de los poderes, pues si el Parlamento otorga un voto de desconfianza a los Ministros, el gabinete pronunciará la disolución de la asamblea y los electores en las votaciones más cercanas, en su papel fundamental como árbitros decidirán definitivamente la controversia.

4.2. Sistema de Gobierno Presidencial.

El sistema de gobierno presidencial, es característico de los países de América Latina, se distingue por la forma en como se encuentra organizado el poder. En el régimen presidencial existe generalmente un órgano con funciones parecidas a las del Parlamento, denominado Congreso, compuesto por dos cámaras.

El primer país en establecer el régimen presidencial fue Estados Unidos de América, mediante la Constitución de 1787, y de forma posterior podemos encontrar las modalidades a este sistema adoptadas por varios países de América Latina. Lamentablemente las transformaciones sufridas por algunos de estos países han hecho a sus habitantes vivir bajo el yugo de gobiernos dictadores, lejanos de toda expresión de democracia y libertad.

El régimen presidencial es la forma de gobierno contraria a los regímenes parlamentarios, en razón de que en el primero, el Estado toma una forma de gobierno republicana, adoptando la doctrina de la División del Poder, fragmentando al mismo de forma tripartita en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. De los tres poderes, el Ejecutivo se deposita en una sola persona, denominado Presidente de la República. Mismo que reunirá en su persona las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El sistema de gobierno presidencial, está estructurado bajo la idea de que debe existir un equilibrio entre los tres poderes, para garantizar la estabilidad del país.

Lo anterior no siempre ha funcionado como debiera en tanto que en muchos países que cuentan con un régimen presidencial la posibilidad de lograr una estabilidad política, por mínima que parezca, no se vislumbra ni siquiera cercana. En relación con esto, es importante destacar lo expuesto por Giovanni Sartori:

*“El presidencialismo, por mucho -afirma- ha funcionado mal. Con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas presidenciales han sido frágiles -han sucumbido regularmente ante los golpes de Estado y otras calamidades. Sin embargo, la excepción, los Estados Unidos, aunque aislada, es importante, concluye en su evaluación el profesor florentino, quien de manera contundente enjuicia al sistema estadounidense, que funciona, o ha funcionado, a pesar de su Constitución, y difícilmente gracias a su Constitución, como un régimen que sustenta su funcionalidad en tres factores: falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados y una política centrada en los asuntos locales. Esta política de componendas encabezada por un presidente negociador, es de hecho, estrictamente un Estado débil “.*²

² Idem, (<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20s.htm#a23>)

Un país tendrá un sistema de gobierno presidencial, cuando, el individuo que ostenta el cargo de Presidente, reúna las siguientes características: ser electo por los ciudadanos vía elección popular; bajo ninguna circunstancia podrá ser removido de su cargo por decisión parcial o unánime del Congreso u órgano legislativo durante el período de su encargo; y es la máxima figura de la nación a la que representa.

En lo que respecta a la primera característica mencionada, es importante destacar que el hecho de que la figura Presidencial deba ser elegida por el pueblo al que va a gobernar, no representa un impedimento para que pueda tomar parte el Parlamento o Congreso en tal decisión, ejemplo de lo anterior son países como Chile, Estados Unidos de América y Argentina. Países en los que el Presidente puede ser elegido por el mencionado órgano en caso de que ninguno de los candidatos postulados para el cargo, reciba la mayoría absoluta del voto ciudadano.

Las características que diferencian al régimen parlamentario del presidencial son varias y es importante hacer mención de las mismas para facilitar la comprensión más detallada de ambos sistemas de gobierno para posteriormente poder entender a detalle el régimen de gobierno bajo el que se rige nuestro país.

- En el sistema presidencial, un sólo individuo es depositario del Poder Ejecutivo, en su persona se reúnen los cargos de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno que es auxiliado por Secretarios que tendrán responsabilidad ante el Presidente en tanto que está facultado para nombrarlos y removerlos con toda libertad.
- El presidente es elegido vía sufragio universal directo, por lo que se encuentra investido de una amplia representatividad.
- El Parlamento o Congreso y la figura Presidencial son independientes entre sí por lo que existe una separación de poderes totalmente marcada, y cada uno tiene perfectamente delimitadas sus facultades.

- El Parlamento o Congreso, no está facultado para remover al Presidente y viceversa el Ejecutivo no podrá disolver al Parlamento, y ambos están unidos en una relación de la que resulta imposible separarse.

En lo relativo a nuestro país, la forma empleada en México, es la Presidencial, el poder es dividido de forma tripartita y se denomina a cada una de sus partes Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como máximo ordenamiento jurídico del país, contempla la existencia de los tres poderes en su contenido, reservando para el Poder Ejecutivo su Título Tercero, Capítulo Tercero denominado “Del Poder Ejecutivo”, cuyo contenido enlista todas y cada de las facultades del depositario del Poder Ejecutivo, mismo que tal como lo marca la Ley Suprema, es un sólo individuo, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que será seleccionado vía elección popular.

La Ley Suprema dispone que el Presidente, comenzará a ejercer su cargo el día 1º de diciembre y durará en el mismo seis años. El individuo que se haya desempeñado como Presidente interino, provisional o sustituto, bajo ninguna circunstancia podrá desempeñar de nuevo tal cargo.

Presidente Interino: Al presentarse la falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Presidente Provisional: En caso de que el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales, misma que contendrá los requisitos antes mencionados.

Presidente Substituto: Al presentarse la falta de presidente ocurriese dentro de los últimos cuatro años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá terminar el período; por lo contrario, si el Congreso no se encontrara reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente con carácter provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y realice la elección del presidente sustituto.³

También existe la posibilidad de que al inicio del período determinado en la Ley Suprema, no se presentara el ciudadano que resultó Presidente electo, o en su defecto la elección no se hubiere realizado y declarado a más tardar el día 1º de diciembre tal y como lo marca la Carta Magna, ocupará la Presidencia, el individuo que sea designado por la Comisión Permanente siguiendo los procedimientos antes mencionados.

En caso de que la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un presidente interino para que funcione durante la falta. Cuando dicha falta del Ejecutivo sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al presidente interino. En caso de que la falta temporal se vuelva absoluta, se procederá como se ha mencionado anteriormente.

Se estará facultado para renunciar a la Presidencia de la República únicamente por causa que se considere grave, misma que será determinada por el Congreso de la Unión, órgano ante el que el Presidente que pretende renunciar deberá presentar su renuncia.

³Cfr. Idem, (<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20s.htm#a23>)

El Ejecutivo, no podrá ausentarse del territorio nacional, sin que le sea otorgado previamente un permiso del Congreso de la Unión o en su defecto de la Comisión Permanente, según se presente el caso. Las facultades y obligaciones que le atribuye la Constitución al representante del Poder Ejecutivo son las siguientes:

“ART. 89

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios

normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Se deroga.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. Se deroga.

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución".⁴

La Administración Pública Federal, tal como lo determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida por el Congreso de la Unión, será centralizada y paraestatal. Los negocios administrativos de la Federación, estarán en manos de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos y el Poder Ejecutivo tendrá intervención con apego a lo

⁴SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, op.cit, nota 7, p.p 271-277.

marcado por la ley de la materia, en tanto que ésta determina las relaciones que podrán existir entre las entidades paraestatales y el Presidente de la República, o entre las mismas y las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Para que puedan ser objeto de obediencia los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente de la República, los mismos deberán ser firmados por el Secretario de Estado o en su defecto por el Jefe de Departamento Administrativo al que le corresponda el asunto.

Posteriormente a la apertura del período de sesiones ordinarias, los Secretarios del Despacho y los Jefes de los diversos Departamentos Administrativos, deberán rendir al Congreso un informe de la situación que impera en sus ramos.

Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, estará facultada para citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los Departamentos Administrativos y a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, a rendir informe en los casos en los que se discuta una ley o se estudie un negocio que sea de su competencia.

Si lo solicitaran una parte de los integrantes de las Cámaras, para ser exactos una cuarta parte de la de Diputados y la mitad en caso del Senado, estarán facultadas para formar comisiones para la investigación y funcionamiento de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, dando conocimiento de sus investigaciones al Poder Ejecutivo.

4.3. Diferencias y Similitudes entre ambos Sistemas Jurídicos.

Con posterioridad al análisis previamente realizado de forma separada de cada uno de los dos Sistemas Jurídicos antes mencionados, consideramos que resulta más factible el apreciar sus diferencias y similitudes si esquematizamos estos datos en el siguiente cuadro:

DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE AMBOS SISTEMAS JURÍDICOS	
SISTEMA PRESIDENCIAL	SISTEMA PARLAMENTARIO
La mayoría de los países que cuentan con un sistema presidencial tomaron como modelo la Constitución de los Estados Unidos de América.	Este sistema surge aparejado con la evolución de las relaciones entre parlamento y rey en Gran Bretaña entre los siglos XVII y XIX.
Existe una separación rígida entre el poder legislativo y el poder ejecutivo.	Se presenta una separación atenuada entre los poderes legislativo y ejecutivo.
El poder ejecutivo lo ostenta un órgano unipersonal, que es al mismo tiempo Jefe de Estado.	El poder ejecutivo lo ostenta un órgano colegiado, no integrado sino diferenciado de la jefatura del Estado, que no toma parte en las funciones ejecutivas.
Existe una elección, por separado del poder legislativo y del poder ejecutivo, con mandatos fijos y no alterables por una decisión del otro poder (salvo que el poder legislativo tenga facultades jurisdiccionales).	Para la elección del poder legislativo, el poder ejecutivo depende de la confianza parlamentaria, que puede ser retirada (exigencia de responsabilidad política). Esta posibilidad de derribar al gobierno se equilibra con la atribución a éste de la facultad de disolver anticipadamente el parlamento.
Las relaciones entre los tres poderes se llevan a cabo de manera independiente, aunque con mecanismos de coordinación, es decir los denominados frenos y contrapesos.	Relaciones marcadas por el principio de interdependencia e incluso de integración, porque el gobierno responde políticamente ante el parlamento, ante el que comparecen regularmente sus miembros para dar cuenta de la acción de gobierno.
Imposibilidad para desempeñar simultáneamente cargos en el poder ejecutivo y en el poder legislativo.	Los miembros del gobierno suelen seleccionarse entre integrantes del poder legislativo.
No hay presencia del poder ejecutivo en la actividad parlamentaria, la función legislativa se inicia, desarrolla y culmina	El gobierno participa en las funciones parlamentarias, teniendo iniciativa legislativa, sus miembros asisten y toman

<p>exclusivamente en el parlamento, que es necesario mencionar que en la mayoría de los países con sistema presidencial es denominado Congreso, sólo corresponde al presidente la iniciativa en materia de presupuesto y el veto suspensivo de las leyes.</p>	<p>la palabra en las sesiones parlamentarias, y es oído para determinar los asuntos a tratar.</p>
---	---

4.4 Visión Internacional de la Reelección Legislativa en diversos países a partir de su sistema político.

4.4.1. Estados Unidos de América.

Los Estados Unidos de América, tienen un extraordinario control entre sus autoridades y en relación a los ciudadanos, como partes importantes de la organización de su forma de gobierno. Organizados bajo la Teoría de la División de Poderes, tienen perfectamente determinada su organización política, bajo el mandato de un Presidente y los respectivos gobernadores, mismos que durarán en su encargo cuatro años, una Cámara Baja Federal y una local, las que permanecerán en su encargo dos años, y los Senados federales y locales que lo harán por seis años respectivamente.

Tienen un sistema de elección de mayoría relativa en distritos uninominales y los candidatos a todos los niveles de gobierno se encuentran sujetos a elecciones primarias, lo anterior dejando casi sin importancia a los partidos políticos nacionales.

Los legisladores se encuentran sometidos a presiones que los obligan a depender de sus habilidades, porque al existir elecciones anualmente los legisladores, se encuentran constantemente en campaña. Por lo anterior si albergan el mínimo deseo de reelegirse deben llevar a cabo acciones personalistas, y financiar con ello sus campañas, por lo cual en más de las ocasiones deben estar pendientes de las pretensiones y necesidades de los electores antes que a las del partido político al que representan.

En razón de lo anterior, los legisladores, echan mano de diferentes alternativas para lograr una especialización adecuada, para poder realizar mejor el desempeño de sus funciones, que sumado a la posición privilegiada de las comisiones ayudan considerablemente durante el desarrollo del proceso político, porque están dotadas de gran autonomía, lo anterior tiene como base la antigüedad de los propios legisladores.

Los legisladores con más permanencia al interior de las comisiones y subcomisiones serán los que accedan a las presidencias de las mismas, por lo tanto al realizar los legisladores sus propias carreras al interior del Congreso, no necesitan gran apoyo por parte del partido político al que representan.

Existe un gran número de ventajas para ser reelecto como legislador, la primera de ellas es el obtener un mayor reconocimiento de los electores, el apoyo de los medios de comunicación puesto que prestan gran cobertura a sus actividades; cuentan adicionalmente con privilegios de franquicia postal, oficinas en los distritos a los que pertenecen, asignación de un presupuesto determinado para utilizarlo en gastos, mismos que no deberá comprobar, es decir, cuentan con los incentivos necesarios como para desear continuar en el cargo.

Como mencionamos anteriormente, los legisladores utilizan los medios de comunicación audiovisuales, pero adicionalmente emplean los escritos y en gran forma se apoyan en el correo, el internet, y el fax para recibir las opiniones y saber de las necesidades de sus electores, así como para dar respuesta a las mismas.

Las campañas políticas son sumamente costosas, por lo tanto los legisladores se muestran independientes de sus partidos políticos, al apoyarse en comités que colaboran con ellos con el financiamiento de sus campañas. Lo anterior ha provocado que los niveles de reelección se incrementen, en promedio la carrera de un legislador es de diez años en el caso de los Diputados y de once en el caso de los senadores.

El caso que nos ocupa muestra dos características sumamente especiales, la primera es que los límites al mandato legislativo se dan en un número reducido de estados, pero no es aplicable en el nivel federal.

En 1951 se dio una limitante a los mandatos del presidente de la República a una reelección y en la actualidad 38 estados cuentan con la misma situación para sus gobernadores. En los años sesenta se limitaron los mandatos a un tercio de los funcionarios que eran alcaldes de las sesenta ciudades más grandes.

El apoyo a limitar el mandato de los legisladores, nace a finales de la década de los ochenta al ser reelectos todos los congresistas, menos un senador y seis representantes, lo anterior aunado a un período de limitación económica que terminó por lograr que se diera un sentimiento de total desconfianza contra la institución, y pensaban que no realizaba bien su trabajo puesto que no pudieron evitar la situación y que si buscaban a toda costa la reelección era para continuar gozando los beneficios que su posición política les daba.

No existe una resolución que limite el mandato legislativo a nivel federal, de 1990 a 1998 un gran número de Congresos Locales han aprobado leyes relativas para sus legisladores, situación que fue declarada como inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia el veintidós de mayo de 1995.

La propuesta de limitar el mandato legislativo inició su declive en el año de 1995, como consecuencia de las constantes derrotas en los Poderes Legislativo y Judicial federal, la falta de convencimiento por parte de los defensores del tema y el número limitado de estados que desean implementar tal reforma. También debe mencionarse que a finales de los años noventa se presentó un crecimiento en el ámbito económico lo que provocó un aumento a la simpatía de la gente por los legisladores. Finalmente como se mencionó antes, la Suprema Corte determinó que los estados no pueden limitar los mandatos de los legisladores federales.

Para 1997 se presentó una nueva iniciativa, misma que fue rechazada, posteriormente un juez federal determinó que la limitación al mandato es

anticonstitucional, en tanto que significaba una violación a los derechos de los legisladores a ser votados. Para 1998 la Suprema Corte determinó que la legislatura del estado de California podía establecer límites al mandato de sus integrantes y otorgó a los estados el derecho de adoptar medidas similares al respecto.

En relación al tema existen dos posturas, la que considera favorable la limitación al mandato y la que se pronuncia absolutamente en contra. Respecto a las personas que se pronuncian a favor, al apoyar el poner un límite al mandato de los legisladores, lo hacen tomando como base una profunda convicción de que su profesionalización es un mal, que no desempeñan su trabajo de la forma más idónea y que la opinión pública no tiene un buen juicio al respecto.

Al tener conocimiento el elector y el legislador que éste último tendrá la posibilidad de reelegirse, se dará un cambio en ambos, el primero sentirá flojera y apatía respecto al tema y el segundo al tener asegurado un lugar perderá un total interés sobre las necesidades del electorado.

Para financiar sus campañas políticas los congresistas participan en un juego constante de otorgar privilegios y prometer beneficios futuros a quien financia su campaña, perdiendo en todo momento el sentido de lo que en verdad significa su vocación.

Al limitar el mandato, se les otorga a los votantes la posibilidad de elegir y la calidad de los competidores aumentaría de modo que buscarían a toda prueba el captar el interés de la sociedad.

Por lo contrario, los que se pronuncian contra la limitación del mandato, mencionan que es antidemocrático, en tanto que significa un límite al rango de elección de los electores al no permitirles votar por los legisladores que ellos consideran han desempeñado correctamente su trabajo. Adicionalmente consideran que esta medida aumenta la competitividad de los legisladores, al saberse observados y evaluados permanentemente por la sociedad, buscarán a toda costa cumplir con sus obligaciones para captar la confianza de los ciudadanos y conservar su cargo para las siguientes elecciones.

Si los legisladores se sienten limitados, a un determinado período se enfocarán en captar todo lo necesario para garantizar su estabilidad económica al momento de terminar con su mandato, dando paso a acciones tan vergonzosas como la corrupción.

Es importante destacar que la limitación a los mandatos legislativos se presenta únicamente a nivel local, pero posiblemente tendrá efectos a nivel federal, ya que al no hacer carrera permanente los legisladores en los estados, al momento de realizarse elecciones a nivel nacional existirá una mayor competencia política.

4.4.2 Ecuador.

Es uno de los países que ha limitado la reelección de diputados, pero es el único que ha vuelto a permitir la misma, lo anterior por medio de una reforma a la Constitución, la reforma anteriormente mencionada fue aprobada mediante una consulta popular realizada en el año de 1994 y que fue ratificada por el Congreso Nacional en el mismo año.

Al igual que en nuestro país, en Ecuador la no reelección fue adoptada por los constantes sufrimientos a los que era sometida la sociedad, al encontrarse bajo el mandato de caudillos políticos y dictadores sin escrúpulos que gobernaban.

En Ecuador la no reelección se estableció en el año de 1967 en la Constitución, revocada en 1971 y restablecida en 1979. Con la Constitución de ese mismo año, se formó un Congreso formado por una sola Cámara, A la par que un reglamento que sirvió de base para institucionalizar el régimen de partidos adoptando la elección presidencial a doble vuelta.

En el nuevo orden el Poder Legislativo, quedó formado por una sola Cámara de Representantes o Congreso Nacional, hasta el año de 1996, el Congreso se conformó de manera mixta de doce Diputados electos sobre una base nacional, y los restantes electos con un criterio proporcional en relación con la población existente en cada una de las provincias.

En Ecuador, la reelección legislativa, se ha desarrollado como un elemento de gran importancia para la correcta profesionalización de los Diputados en tanto que esta situación es trascendental para el desarrollo de la tarea principal de los mismos que consiste en legislar.

En Ecuador al momento que se busca la posibilidad de intentar una reelección legislativa, se ve impedido por la aprobación de nuevas reformas a la Constitución que limitan la posibilidad de los diputados para desarrollar verdaderas carreras legislativas.

De forma contraria a los países analizados anteriormente, Ecuador está caracterizado porque sus legisladores sí dependen de las fuerzas políticas a las que pertenecen y lo anterior se sustenta en un código de ética al que deben obedecer y permanentemente tener presente que pueden ser expulsados a causa de una indisciplina hacia su partido.

Adicionalmente, los Diputados no están facultados para manejar partidas presupuestales orientadas a sus regiones o provincias, lo que los limita sin duda alguna a proveer a las provincias a las que pertenecen beneficios de obra pública.

En Ecuador existe mucho por hacer en tanto que deben alcanzar altos niveles de profesionalización para las instituciones, para proveer de todo lo necesario al sector legislativo para realizar día con día de una mejor forma sus actividades y lograr un despunte de beneficios no sólo para los legisladores, sino principalmente para los ciudadanos ecuatorianos.

4.4.3 España.

Es un país de Europa occidental que se encuentra políticamente constituido en monarquía parlamentaria, porque su poder legislativo representado por las Cortes Generales, ejerce la mayor parte de la responsabilidad legislativa y del gobierno.

En lo que respecta a la división de poderes, el poder ejecutivo se encuentra conformado por un Consejo de Ministros que es presidido por el

Presidente del Gobierno, quien ejerce sus funciones como Jefe de Gobierno, siendo el monarca quien propone al Presidente del Gobierno tras las elecciones generales y quien lo mantiene en el cargo en tanto no pierda la confianza del Congreso de los Diputados.

El poder legislativo se establece en las Cortes Generales, siendo estas el máximo representante de pueblo español. Son un órgano constitucional del Estado Español constituido y regulado en el Título Tercero de la Constitución Española de 1978.

La Constitución española determina que las Cortes Generales son las representantes del Pueblo Español y estas se componen de una Cámara Baja, el Congreso de los Diputados, y una Cámara Alta, es decir el Senado.

Las Cortes Generales, como representantes del Pueblo español, poseen una serie de poderes y potestades que les son otorgadas por la Constitución española.

En cuanto a las garantías constitucionales de las Cortes Generales, debemos mencionar que cuentan con la garantía de libre ejercicio de sus funciones, la Constitución contempla una fórmula que solamente se ve limitada ante la figura del monarca, al expresar que las Cortes Generales, tienen el carácter de inviolables y jurídicamente inatacables.

La Constitución declara que las Cortes Generales, establecen sus propios reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

En cuanto a la composición de las Cámaras el Senado es la Cámara de representación territorial, en la que se encuentran combinadas la representación de las Comunidades Autónomas y de las provincias.

Cada una de las comunidades autónomas deberá designar a un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio, correspondiendo la designación a la Asamblea legislativa o al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, según lo establecido en el respectivo Estatuto de Autonomía.

El Senado es elegido por cuatro años, de manera que el mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

El Congreso de los Diputados se integra por un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto, en los términos que establezca la ley. Podrán elegir y ser electos todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos.

Para la elección de Diputados la circunscripción electoral es la provincia, estando representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley electoral distribuye el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

El Congreso es elegido por cuatro años, de manera que el mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara, las elecciones se llevan a cabo entre treinta y sesenta días desde la terminación del mandato, sea por expiración o por disolución, el Congreso entrante deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.

Las Cortes Generales ejercen todos sus poderes y potestades a través de la elaboración y aprobación de las Leyes, mediante la proposición de los nombramientos de los titulares de determinados órganos del Estado al Rey y de otras formas. Las Cámaras funcionan en Pleno y en Comisiones, con las limitaciones y salvedades establecidas en la Constitución.

Ambas Cámaras tienen la iniciativa de las leyes, pero el Senado debe remitir al Congreso para su tramitación los proyectos de ley que tome en consideración, por lo que queda como Cámara de segunda lectura; puede enmendar o vetar los proyectos aprobados por el Congreso de los Diputados, pero éste puede levantar el veto o rechazar las enmiendas por mayoría absoluta, o bien por mayoría simple una vez transcurridos dos meses.

Las Leyes aprobadas por las Cortes Generales no son eficaces hasta que reciben la Sanción Real y la promulgación de orden del Rey, que además

decreta su inmediata publicación; esta sanción y promulgación es, como los demás actos del Rey, un acto sobre el cual el Monarca no puede deliberar ni decidir, por lo que en principio queda excluido un posible derecho del Rey a vetar un proyecto de Ley aprobado por las Cortes Generales.

Es prudente mencionar que la constitución española no hace referencia en ninguno de sus apartados a la posibilidad de reelección para los integrantes del Poder Legislativo en España, pero tampoco hace mención alguna en sentido contrario. La reelección que si esta permitida en España es la reelección de la figura presidencial, se reeligió Felipe González, también José María Aznar y posiblemente los haga José Luís Rodríguez Zapatero. Finalmente el poder judicial está integrado por el conjunto de Juzgados y Tribunales, integrado por Jueces y Magistrados, que tienen la potestad de administrar justicia en nombre del Rey.⁵

4.4.4 Gran Bretaña.

Ricardo Espinoza Toledo en su obra intitulada Sistema Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial realiza todo un vasto estudio de estas tres formas de organización del poder político. En razón del tema central de este trabajo, destacaremos lo referente al Sistema Parlamentario.⁶

El sistema parlamentario nace en Inglaterra, al conceptualizarse por vez primera vocablos como libertades públicas, separación de poderes y elección de los gobernantes; para que tiempo después, finalizada la Segunda Guerra Mundial, otros países adoptaran este modelo de organización del poder político.

Las características del sistema parlamentario son tres:

5 Nota.- Debemos mencionar que para la elaboración del presente apartado, se utilizó como fuente la Constitución Española, Aprobada por las Cortes el 31 de Octubre de 1978, Ratificada en Referéndum de 6 de diciembre de 1978 y Sancionada por S.M el Rey el 27 de diciembre de 1978. <http://www.gva.es/cidaj/cas/c-normas/constitucion.pdf>

6 Cfr. ESPINOZA Toledo, Ricardo, Sistema parlamentario, presidencial y semipresidencial, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 20, México, Instituto Federal Electoral, 2000.

- División del Ejecutivo entre el Jefe de Estado y el Jefe de gobierno.
- Responsabilidad del gobierno frente al Parlamento.
- Derecho de disolución de la Cámara baja.

El origen del bicameralismo, o bicamarismo (como lo hemos venido citando a lo largo del presente trabajo), se da en Inglaterra. Inicialmente existía un Gran Consejo del Rey integrado por nobles y altos miembros de la Iglesia, pero a finales del siglo XIV este Parlamento único se dividió: los representantes de las comunidades se establecieron en la Cámara de los Comunes, mientras que los señores civiles y religiosos formaron la Cámara de los Lores.

A partir de entonces, el Parlamento británico, se dividió en dos cámaras que deliberaban en la mayoría de las ocasiones en ausencia del rey:

- **Cámara de los Lores:** Integrada por la clase aristócrata.
- **Cámara de los Comunes:** Representaba a las clases sociales que no eran consideradas parte de la aristocracia.

Hasta el siglo XIII el Parlamento únicamente podía intervenir en la toma de las decisiones relativas a los impuestos, era el rey quien detentaba el poder legislativo y solamente cuando lo apreciaba necesario requería el respaldo del Parlamento, naciendo así negociaciones entre la corona y el parlamento, intercambiando la aprobación de nuevos impuestos por el surgimiento de producción legislativa reciente, hasta lograr el parlamento tener a su cargo la producción normativa de la época.

Contra las decisiones del Parlamento, el Rey contaba con el derecho de veto, pero a principios del siglo XVIII el rey renunció a tal beneficio. A partir de este siglo, la separación de poderes fue inevitable, porque el Parlamento representaba al Poder Legislativo y votaba los impuestos; el rey detentaba el Poder Ejecutivo, es decir, la administración civil, militar y de la diplomacia.

En el siglo XIX, el control del Poder Ejecutivo cambió siendo el primer ministro el verdadero jefe del Ejecutivo, adquiriendo el Rey una función simbólica. El gobierno es responsable ante el Parlamento del cual surge; el jefe de Estado formalmente, y el jefe de gobierno en la realidad, tienen la facultad de disolver el Parlamento. El gobierno es comúnmente conocido como gabinete mismo que es presidido por uno de los ministros, de donde surge el primer ministro, jefe del gabinete, jefe de gobierno o presidente del gobierno.

El gobierno tiene la dirección y la función ejecutiva, interpone el recurso de inconstitucionalidad; dirige la administración civil y militar; puede promover e iniciar leyes, y tiene la obligación de ejecutarlas; pueden censurarlo o retirarle la confianza, pero a su vez puede disolver el Parlamento.

Cada una de las cámaras del Parlamento está integrada por entre 400 y 700 miembros: la Cámara baja de Inglaterra tiene 650 Comunes, su mandato es por cinco años y puede ser disuelta. La Cámara alta de inglesa tiene alrededor de 1,200 Lores, compuestos por 800 hereditarios, 370 vitalicios, 26 espirituales y los nuevos miembros. No puede ser disuelta.

En este sistema se observa una dependencia recíproca entre el jefe de Estado y el Parlamento, a través del gabinete, y entre el Ejecutivo y el Legislativo, a través del primer ministro. La supervisión mutua de poderes da paso al control del gobierno y de la administración. El control sobre el gobierno es político, es decir, el gobierno debe contar con la confianza del Parlamento tanto en gestión política como en su actividad concreta.

Respecto a los miembros del Parlamento, cabe decir que es posible la reelección, en Inglaterra, el 75 por ciento de los integrantes del Parlamento llegan a tener una experiencia de seis a 20 años en la Cámara de los Comunes.

4.4.5. México

Tanto las bondades como las perversidades de la reelección legislativa pueden observarse en los actores que militan tanto en los partidos mayoritarios como en los minoritarios del México contemporáneo, desde hace, al menos,

cuarenta años. Los partidos mayoritarios, para el caso que nos ocupa, acceden a los cargos en el Congreso tanto por el triunfo en los distritos electorales uninominales como en la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

En cambio, los partidos minoritarios, tanto a nivel federal como local, siguen teniendo en la asignación plurinominal su principal o única ruta de acceso al Legislativo mexicano.

En todos los partidos, salvo algunas raras excepciones, la postulación y registro de candidatos a escaños en el Congreso por el principio de representación proporcional, o sea, la elaboración de listas regionales de candidatos a Diputados o Senadores, es prácticamente una decisión cupular, ya sea que dependa del comité nacional o estatal correspondiente o de un grupo de miembros prominentes del partido de que se trate (sea un consejo político, una comisión, etc.).

Ello hace que el compromiso de los nuevos legisladores asignados sea con su partido, con el grupo de miembros prominentes o con algún padrino, pero no con el electorado. No obstante, por lo regular, la mayoría de estos legisladores ocupan el cargo una sola vez.

Con ello han evitado robarle su oportunidad histórica a muchas otras gentes que militan en sus institutos políticos. De hecho, estos personajes y sus respectivos partidos son, en el México contemporáneo, quienes principalmente atacan a la reelección legislativa. Desde luego, sus razones y sus posturas ideológicas son muy variadas, pero la situación es prácticamente la misma en todos los casos⁷.

En los casos conocidos y analizados de actores que provienen de partidos minoritarios y que se han reelecto en puestos parlamentarios, se han observado los mismos síntomas que en los legisladores de partidos mayoritarios que han repetido varias veces en los mismos cargos, incidiendo tanto en las bondades como en las perversidades del fenómeno, pero

⁷ Nota.- En realidad, son los partidos históricamente opositores al extinto régimen priísta y, fundamentalmente el PAN, quienes se han opuesto a la reelección legislativa. Como ya se dijo, las razones y las posturas son muy variadas, pero tienen que ver principalmente con las perversidades que ya se han mencionado.

correspondería abordarlo y comprobarlo a un estudio más especializado y enfocado hacia dicho fenómeno. No obstante, se puede hacer este señalamiento porque existen documentos que así lo demuestran.

Al existir la figura de la reelección legislativa en nuestro país, el principal desafío consiste en alcanzar un equilibrio por entre por un lado la lealtad al partido político y la disciplina, y por el otro la especialización de los representantes y sus relaciones con su electorado.

Resulta primordial el lograr que los partidos políticos se consoliden como los únicos administradores de las carreras políticas, así como los encargados de proporcionar los incentivos necesarios para alcanzar la profesionalización de los diputados y senadores.

Se observa necesario realizar una reorganización, al interior de la estructura de los partidos políticos, aunado a la creación de un verdadero sistema de estrategias que incentiven una adecuada consolidación partidista, abarcando desde el máximo ordenamiento legislativo en nuestro país, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta la organización interna del propio Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante mantener en mente que el apostar por el cambio y la evolución, siempre resulta emocionante y esperanzador, más no debemos olvidar que al analizar los beneficios que implicaría para nuestro país el implementar la reelección legislativa, debemos evitar el cegarnos por la emoción que implica toda propuesta de cambio y permanecer siempre abiertos a escuchar y vislumbrar los algunos efectos que podrían no ser positivos.

Una de las primeras inquietudes, al plantear al tema de la reelección legislativa, es sin duda alguna la referente al número de reelecciones que sería el adecuado para un legislador, es decir si la reelección, debería ser indefinida o limitada a un cierto número y en caso de ser así, nacería una nueva pregunta en cuanto al tipo de legisladores a los que se les aplicaría tal resolución.

En el capítulo cuarto del presente trabajo de tesis, se concluyó que la decisión de los Estados Unidos y Filipinas de poner límites al número de reelecciones no ha resultado efectiva. En el primero los congresistas perciben

su estancia limitada y suelen actuar de forma más personalista, los vínculos que mantienen con intereses externos son más estrechos, los liderazgos externos casi se convierten en insignificantes, y los representantes suelen actuar de forma contraria a los intereses de su distrito en su último período, cuando anhelan obtener un nuevo cargo.

Para el caso de Filipinas, la limitación no ha mostrado una gran diferencia en lo relativo al reclutamiento de la clase parlamentaria, puesto que las viejas familias aún tienen el control sobre las nominaciones. El personalismo es el principal protagonista en tanto que no existe una reforma electoral que estimule una mayor institucionalización de los partidos. La solución se ubica en la reforma implementada a los partidos políticos, y no en el número de ocasiones que un legislador puede ser electo tal y como podría pensarse.

Para garantizar la especialización de los legisladores, resulta primordial respaldarle su permanencia en el cargo, situación que se encontrará determinada por varios aspectos como lo son sus ambiciones a futuro, las estrategias para alcanzarlas, los criterios de reelección de su partido y la competitividad existente en su distrito.

Al aprobar una reforma que permita la reelección legislativa en México sin duda alguna significaría un avance, por lo que se debe pensar en un modelo que permita fortalecer diversas instituciones como los son los partidos políticos. La propuesta por la que nos inclinamos en el presente trabajo es la que busca la reelección para diputados y senadores, en tanto el partido y el electorado apoyen tal decisión reformando el artículo 59 de nuestra Carta Magna, mismo que actualmente contiene la prohibición para que los congresistas se reelijan en sus cargos.

En lo que corresponde al legisladores de mayoría relativa, al deberle su cargo a los integrantes del electorado, tendrá como finalidad el especializarse en cargos en los que le sea factible favorecer las expectativas de sus distritos y por lo contrario, un legislador de representación proporcional tendría como principales prioridades el ser leal a su partido y buscar cargos de liderazgo al interior de su grupo parlamentario.

Al permitirse en nuestro país la reelección para diputados y senadores, el papel de los partidos políticos se centrara en administrar las carreras de sus afiliados. Los mecanismos de selección utilizados deberán ser marcadamente descentralizados, con algunos cargos estratégicos en las listas de representación proporcional reservados para los comités ejecutivos nacionales, razón por la que los intereses locales tendrán una importancia relevante en las agendas partidistas, por lo que se presentará constantemente una búsqueda de consensos al interior del grupo parlamentario.

Existen varias formas en las que un partido político podría controlar que los legisladores mantengan un respeto al grupo parlamentario al que pertenecen, manteniendo un riguroso manejo de los fondos destinados a las campañas electorales, en lo relacionado al veto ejercido por el Comité Ejecutivo Nacional para seleccionar nuevamente a un diputado o senador irrespetuoso y desleal razones de suma importancia para no nominarlo nuevamente.

Para lo anterior se deben tomar en cuenta tres elementos importantes, la frecuencia, que el veto pueda ser o no sobreseído por los miembros del partido a nivel estatal o municipal y finalmente los tiempos en los que se desea poner en función el mencionado veto. Como primer punto, para que los legisladores crean las amenazas estas no deben ser empleadas discrecionalmente. Al vetar constantemente la diligencia a sus legisladores, no anterior lejos de significar una muestra de disciplina, provocará un total alejamiento y separación entre el partido y sus legisladores, provocando crisis entre los líderes del partido y las bases, perdiendo el partido con esto fuerza en su autoridad.

Respecto al segundo punto, es importante destacar que si un legislador es bloqueado por la dirigencia central y goza de gran popularidad entre el electorado, posiblemente lo atinado sería el mantenerlo en el cargo que ocupa, por lo que el Comité Ejecutivo Nacional deberá realizar los cálculos correspondientes al apoyo que pueda tener determinado diputado o senador, previo a la decisión de vetarlo o no, decidiendo entre conservar el escaño ocupado por un miembro problemático o perderlo a manos de otro partido político.

Para finalizar es importante tomar en cuenta los tiempos, en tanto que si el Comité Ejecutivo Nacional, veta la candidatura de un legislador que goza de gran popularidad mucho tiempo antes de la fecha límite para registrar candidatos, el congresista en cuestión estaría en la posibilidad de cambiar de partido con gran facilidad situación diferente a la que se encontraría estando cerca del último día de registro.

Los partidos centrales contarían con recursos como los fondos de campaña y el posible veto de candidaturas, sin olvidar que adicionalmente conforme vayan avanzando las nuevas modalidades que traería aparejadas la reforma se anexarían muy seguramente otros mecanismos que aseguren la fortaleza, consolidación y lealtad al interior de los grupos parlamentarios.

CAPÍTULO 5. MARCO JURÍDICO.

5.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al ser la Constitución de 1917 sometida a un gran número de reformas, se dio como resultado una dictadura, producto de los sesenta años que había permanecido la nación mexicana en una constante lucha, misma que comenzó en 1810 y culminó con la independencia de la nación mexicana.

Pero la etapa de paz y tranquilidad que reclamaba el país y que parecía haber encontrado refugio en la persona de Porfirio Díaz, no duraría demasiado. El país sufriría un gran embate al permanecer Díaz como la figura presidencial durante muchos años, valiéndose de la figura de la reelección. Al asumir el poder acabó con los derechos de los ciudadanos y se fortalecieron aun más las ya marcadas diferencias entre las clases sociales.

La figura de Díaz en el poder, originó un latifundismo y un sistema feudal, en razón de que se dio paso a la ocupación de terrenos baldíos así como el despojo desmedido de tierras por parte de las compañías concesionarias, situación que se agudizó al presentarse fuertes inversiones extranjeras que monopolizaban la economía mexicana.

Con el crecimiento de la industria en el país, las condiciones de trabajo en las fábricas eran pésimas, ya que las jornadas de trabajo eran agotadoras y afectaban a las mujeres y los niños como sectores más vulnerables de la sociedad.

La prosperidad económica que alcanzó el país durante este período, era producto del régimen liberal plasmado en la Constitución de 1857 y su respectiva reforma, no obstante existía una contraposición entre el gran esplendor económico vivido en el país y la pobreza que existía en materia de justicia social, ya que la población sufría las consecuencias de tener al frente de su gobierno a un dictador.

En la etapa porfirista tomaron gran fuerza los problemas en los sectores obrero y campesino, siendo los que aportarían más simpatizantes a la lucha

que dio inicio en 1910 contra la figura de Díaz, dando a este movimiento un verdadero tinte social.

Consecuencia de lo anterior fueron los innumerables planes y manifiestos que no perseguían otro fin más que la obtención de un mejor ambiente de trabajo y mejores remuneraciones económicas para las clases consideradas como proletarias.

En este punto de la historia, resulta conveniente destacar la figura de Francisco Villa y Emiliano Zapata, dos caudillos que por su pensamiento y convicciones altamente sociales, lograron darle a la lucha un sentido correcto hacia la búsqueda incansable de la restitución en los ordenamientos constitucionales de los derechos de las clases sociales oprimidas.

Fruto de lo anterior, fueron acontecimientos importantes como la Soberana Convención de Aguascalientes y el Congreso Constituyente de Querétaro, mismos que dieron lugar al nacimiento de preceptos tan importantes como los artículos 27 y 123¹ de nuestra Carta Magna, dándole el sentido social que hasta la actualidad conserva.

La Constitución de 1917, rompió con todo lo establecido hasta el momento en cuestiones de redacción constitucional, debido a que contrariamente a como se acostumbraba, fue la primera en contemplar aspectos de tipo social, en virtud de que los anteriores ordenamientos única y

1 Nota.- El contenido del artículo 27 Constitucional, determina que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponderán originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Adicionalmente comprende que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Por su parte el artículo 123 constitucional, contempla lo referente al tema del trabajo y la previsión social en nuestro país al decretar que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley. El artículo en comento se conforma de dos apartados, el apartado A que contempla lo referente a los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo, mientras que el apartado B regula las relaciones de trabajo existentes entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Los ordenamientos jurídicos que regulan el ámbito laboral en nuestro país son la Ley Federal del Trabajo, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970. y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

exclusivamente contenían señalados los derechos públicos y lo relativo a la organización de los gobiernos.

En lo relativo al tratamiento que se le dió al Poder Legislativo en el contenido de la Constitución de 1917, preservaba los contenidos del Constituyente de 1857, aclarando que en el año de 1874 se restableció la figura de un legislativo bicamaral. El 1º de Diciembre de 1916, Carranza presentó un proyecto de Ley Suprema, que contemplaba el mismo contenido de la Constitución de 1857 en lo relativo al Poder Legislativo, dándose en algunos casos sólo a la tarea de realizar ciertos cambios en materia de redacción.

En su exposición de motivos, Carranza desaprobaba la marcada supremacía congresional que se denotaba hasta el momento, haciendo notar la imperante necesidad de formar un Poder Ejecutivo fuerte, que se opusiera en todo momento a cualquier manifestación de parlamentarismo que se pudiera presentar.

Con base en este pensar, se llevó a cabo la redacción del Capítulo II intitulado “Del Poder Legislativo” cuya mayoría de preceptos fueron aprobados sin presentar objeción alguna, y los restantes fueron objeto de debates, los que serían en torno a materias sociales como lo relativo a la educación, trabajo, tenencia de la tierra y las relaciones entre el clero y el Estado.

La Carta Magna que nos rige actualmente no es la misma que se promulgara el 5 de febrero de 1917, debido a que el texto constitucional de aquella época ha sufrido un gran número de reformas que se han llevado a cabo mediante el procedimiento por ella misma establecido.

Por lo anterior es necesario el reconocer que como país, se requieren una serie de reformas constitucionales que den pauta para una actualización constante, pero respetando claramente la esencia de la misma ya que esta es producto de la lucha incansable de millares de hombres y mujeres que lucharon porque al día de hoy pudiéramos contar con una Ley Suprema que contempla por igual las necesidades de todos los sectores de la población mexicana.

Al analizar los proyectos normativos que han tenido como objeto regular la conducta de los mexicanos a lo largo de la historia de nuestro país, resulta

interesante el destacar varios documentos en los que el tema de la reelección legislativa, ya se manifestaba de cierta manera.

Al recordar la historia constitucional de México, resalta que salvo los presentes de Cádiz y de Apatzingán, ninguno de los textos fundamentales que se presentaron entre 1824 y 1917, contemplaban la posibilidad de introducir restricciones para la reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo.

La estructura del Poder Legislativo en la Constitución de 1917, determina que instaurado el régimen bicameral en el artículo 50, el numeral 51 contemplaba que los integrantes de la Cámara de Diputados serían electos en su totalidad cada tres años; y el artículo 56 por su parte ordenaba que la completa renovación de la Cámara de Senadores se llevaría a cabo cada seis años.

De forma posterior a la prohibición de la reelección del Poder Ejecutivo en su artículo 83, los constituyentes de 1917 no consideraron necesaria la introducción de limitantes similares a Diputados y Senadores. No obstante, a raíz de la reforma a la Ley Suprema publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año de 1933, por vez primera en la historia constitucional de nuestro país, quedo prohibida la reelección para el Poder Legislativo.

Posteriormente para el año de 1964, una reforma permitió la incorporación al Congreso de los denominados diputados de partido, cuya iniciativa fue elaborada por el Partido Popular Socialista con el propósito de permitir la reelección de los diputados federales. Tal propuesta explicaba que la posibilidad de reelegir a los Diputados permitiría formar cuadros con verdadera experiencia profesional.

Lo anterior en su momento significó un atentado a la técnica legislativa, no obstante la Cámara de Diputados voto a favor de que los Diputados pudieran reelegirse en dos períodos sucesivos pero no para el tercero inmediato. Como era de esperarse, el Senado rechazó la iniciativa y determinó que el artículo 59 constitucional permaneciera tal y como lo determinaba la reforma de 1933, volviendo la iniciativa a la Cámara de Diputados y archivando la misma.

En cuadro que a continuación se presenta muestra una relación de los diversos artículos que han hecho referencia al tema de la reelección legislativa tomados de las diversas Constituciones que han precedido a la actual.²

ARTÍCULOS RELATIVOS A LA FIGURA DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA CONTENIDOS EN LAS CONSTITUCIONES QUE HAN PRECEDIDO A LA ACTUAL.	
Constitución de Cádiz, año 1812.	Art. 110. Los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación.
Constitución de Apatzingán año 1814.	Art. 57. Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación.
Constitución de 1824.	No se establece prohibición al respecto.
Constitución de las Siete Leyes Constitucionales, año de 1836.	No se establece prohibición al respecto.
Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.	No se establece prohibición al respecto.
Acta Constitutiva de Reforma de 1847.	No se establece prohibición al respecto.
Constitución de 1857.	No se establece prohibición al respecto.
Constitución de 5 de Febrero de 1917.	El texto original del artículo 59 no contemplaba prohibición a la reelección inmediata de los legisladores. Art. 59. Para ser Senador, se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

² Cfr. La información que integra el cuadro fue tomada de GONZÁLEZ Chávez, Jorge, Reelección Inmediata de Legisladores (Art. 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), México, Cámara de Diputados. Comité de Biblioteca, Sistema Integral de Información y Documentación, Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior, LVIII Legislatura, 2000, p.p 4-6.

<p>Reforma al artículo 59 Constitucional del año 1933.</p>	<p>En abril de 1933, se reformó el artículo 59 de la Constitución prohibiéndose la reelección inmediata de los legisladores, en virtud de una iniciativa presentada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario.</p> <p>Art. 59. Los Senadores y los Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.</p> <p>Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser reelectos 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.</p>
--	---

A continuación se presenta un extracto que corresponde a la Exposición de Motivos de la reforma de 1933 en la que claramente podemos notar la influencia que ejerce la antipatía que existe por la reelección del Poder Ejecutivo sobre la posibilidad de que sean reelectos los legisladores:

“La Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, que se celebró en la Ciudad de Aguascalientes, los días 30 y 31 de octubre próximo pasado, aprobó la incorporación del postulado revolucionario de la No Reelección a la Declaración de Principios de esta Institución Política...”

...

Desde principios de la vida independiente de México la No Reelección es una tendencia nacional, representa un anhelo de libertad, porque la tesis contraria se ha traducido a través de nuestra historia en el continuismo de un hombre o de un

grupo reducido de hombres en el poder, que hacen degenerar a los gobiernos en tiranías absurdas e impropias de una organización democrática, con la consecuente alteración de la paz pública,...

...

Son muy conocidos los hechos históricos que confirman la tesis sustentada;..., recordar dos ejemplos que corresponden a diversos períodos de tiranía y continuismo: los del General Antonio López de Santa Anna y Porfirio Díaz.

El anhelo de libertad que representa el principio de la No Reelección, no solamente se ha manifestado en contra de gobiernos tiránicos, despóticos e impopulares como los de los Generales Antonio López de Santa Anna y Porfirio Díaz, sino que ha manifestado en forma definitiva y ostensible, aun en las épocas de los gobiernos de nuestros patriotas de más alto prestigio y más recia personalidad, como los del Benemérito Licenciado don Benito Juárez y del Presidente don Sebastián Lerdo de Tejada.

Continuando el análisis emprendido de los antecedentes históricos de la No Reelección, debe consignarse que las últimas reformas constitucionales de los artículos 82 y 83 de la Ley Fundamental, que capacitaron en forma inequívoca para volver a ocupar la primera Magistratura del país al C. General Álvaro Obregón, cuya elección llevada a término comprobó que ... no se han definido en forma precisa, clara y rígida las modalidades del propio principio de la No Reelección y la necesidad de plantear esa definición, para evitar en lo futuro diversas interpretaciones y motivos de desorientación y agitación en nuestro sensible ambiente político.

...

Respecto a la prohibición que contienen la proposición quinta en el sentido de que los senadores y diputados al Congreso de

la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato, y aun cuando en rigor, no distinguiendo como no distingue el texto de dicha proposición entre diputados y senadores propietarios y senadores suplentes, debe entenderse que la prohibición relativa abarca por igual a unos y a otros, estimamos que quedaría más clara, y sería más justa dicha proposición estableciendo expresamente que un senador propietario no podrá ser electo para el período inmediato senador suplente, ni un diputado propietario podrá ser electo para el período inmediato diputado suplente, pero que un senador suplente si puede ser electo para el período inmediato como senador propietario y un diputado suplente si puede ser electo diputado propietario para el período inmediato, a menos que hayan estado en ejercicio y cualquiera que haya sido el tiempo de duración del mismo ejercicio.”³

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

Indudablemente y de forma previa a la aceptación de la figura de la reelección legislativa, es importante que se lleve a cabo una reestructuración al interior de cada uno de los diversos elementos o factores que integran la Máxima Tribuna de nuestro país.

De lo anterior se desprende la necesidad de reestructurar la organización interna de los partidos políticos, lo que sin duda alguna debe ir de la mano de los diversos estímulos que deben implementar los grupos parlamentarios para lograr incentivar el correcto desempeño de las actividades que realizan sus integrantes.

Los dirigentes de cada una de las bancadas deben demostrar que se conducen como verdaderos políticos para demostrar una amplia tolerancia ante las diversas propuestas de cada uno de los compañeros, negociar el apoyo

³ Ibidem, p.9

hasta en caso de ser necesario, modificar las iniciativas, todo lo anterior con la finalidad de evitar revueltas y alborotos que contrariamente a lo deseado resultan perjudiciales para el Congreso.

A modo de ensayo, resulta factible que las decisiones a evaluar fueran sometidas de manera previa a votación al interior del grupo parlamentario para que toda discusión o desacuerdo que se pudiese presentar se realizara en ese momento, de modo que al momento de someterse al parecer del pleno, la actividad se desarrolle de la mejor manera posible y sin el menor número de altercados.

Otro factor importante, es mantener la correcta comunicación entre las dirigencias partidistas y los otros miembros de los partidos políticos para garantizar de estos últimos la lealtad prestada a los primeros y comunicarles las diversas opiniones e inquietudes surgidas.

Lo anterior resulta interesante en tanto que la función que desempeñan los funcionarios encargados de mantener tal vínculo se observaría importante en los procesos de reelección. Pero hay que tomar en cuenta los contratiempos que pueden enfrentar al desarrollar sus actividades. En México contamos con un régimen presidencial, la estructura federal obliga a que sea necesaria negociar previamente los intereses de las entidades para asegurar una disciplina.

Adicionalmente, debemos analizar que al existir la reelección legislativa, se modifican las relaciones del Congreso con otros actores políticos como los ya conocidos grupos de presión, mismos que persiguen influenciar en la asignación de recursos públicos siempre y cuando no involucre el aceptar y desempeñar responsabilidades ante el gobierno. En la búsqueda del alcance de sus objetivos tendrán como primera meta el acercamiento con el Poder Ejecutivo y posteriormente al Poder Legislativo.

La relación entre los congresistas y los grupos de presión puede resultar favorable para ambas partes, en tanto que para las organizaciones, los beneficios pueden ir desde lo simbólico como sería el conocer a gran parte de la denominada clase política del país, hasta lo verdaderamente trascendental

como sería la modificación de alguna o varias iniciativas de acuerdo con sus intereses, por su parte los congresistas logran obtener información que les puede representar cierta independencia frente al Poder Ejecutivo, el contacto con los grupos de presión les daría la capacidad de dominar y aprovechar algún tema determinado que a futuro les proporcione beneficios a nivel político.

Otro aspecto importante a destacar es la gestoría, misma que se deriva de la función de representación popular de los legisladores. Los ciudadanos al participar el día de los comicios esperan varios resultados por parte de los congresistas, entre otros tantos compromisos, desean que los legisladores emitan su respectivo voto de la mejor manera al momento de aprobar o no una determinada iniciativa; que desempeñen de la mejor forma posible la tarea de prestar servicios, misma que abarca las ventajas y beneficios que el parlamentario es capaz de obtener para electorados particulares; la localización de proyectos públicos que representen beneficios para los distritos electorales; la interacción entre representantes y representados en la formulación de políticas públicas y la simbólica relación existente entre el legislador y el elector, misma que tiene como base la confianza y el apoyo del representado hacia el representante y es correspondida al momento de ver captados y resueltos sus intereses.

La gestoría va a tener varias consecuencias. Al lograr una respuesta a sus demandas, los electores tendrán una mejor imagen de sus representantes, situación que legitimará más al sistema, adicionalmente los legisladores podrán consolidar una sólida base de apoyo para sus carreras políticas.

Lo que sin duda resulta preocupante de lo anterior es que las peticiones de la ciudadanía, podrían llevar a un tope la carga de los congresistas, mismos que podrían enfocar mayor parte de su tiempo en labores relacionadas con las comisiones o la supervisión a las actividades realizadas por el Poder Ejecutivo.

En el caso de nuestro país, al no existir reelección legislativa, los congresistas se encuentran limitados de incentivos para realizar de la manera más óptima una gestoría, por lo que si cada una de las Cámaras del Congreso proporcionara a sus miembros un mínimo de apoyo para sus actividades

gestoras, como resultado los partidos políticos aumentarían los recursos par gestoría a los diputado o senadores en proporción a la lealtad mostrada en el pleno o la importancia electoral del distrito.

Con antelación a especializarse en algún tema, los legisladores requieren tener asegurado su futuro político, lo anterior aunado al fomento que proporcionan las instituciones mexicanas al respecto, respecto a lo cual, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de septiembre de 1999, contempla facilidades para que los legisladores puedan distribuir su tiempo entre las labores partidistas y las legislativas, las que de no existir una continuidad terminarán por perder su efectividad.

Existen tres aportaciones de la mencionada ley que resulta interesante destacar, así como el efecto que tendría en las mismas la figura de la reelección legislativa en México. La primera de estas aportaciones en la denominada Mesa Directiva, misma que solamente se encontraba facultada para dirigir las sesiones, situación que era realmente de breve duración.

No obstante que la elección del presidente como de los vicepresidentes (cuyo número era similar al de los grupos parlamentarios existentes), secretarios (cuatro en total) y prosecretarios (cuatro) era por mayoría del pleno, el tiempo en el que permanecían en sus funciones era sumamente corto, ya que solamente se desempeñaban a lo largo de un mes, razón por la cual no podían llevar a cabo una especialización.

Contrariamente la nueva Ley Orgánica proporciona al Congreso nuevas e interesantes atribuciones, en tanto que los funcionarios permanecen un año en su cargo y podrán ser reelectos. Mientras la Cámara de Diputados requiere de una mayoría de dos terceras partes para su designación, la Cámara de Senadores necesita solamente de la mayoría absoluta. El tamaño por su parte se vio reducido, por lo que resulta más funcional, con la existencia de un presidente y tres vicepresidentes para ambas cámaras y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario pudiendo optar este ultimo por no

ejercer dicho derecho para los diputados y cuatro para el Senado, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula.

Aunado a lo anterior, la nueva legislación proporciona para los congresistas interesantes atribuciones de carácter administrativo, mientras que en la Cámara de Diputados el presidente forma parte de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que entre sus funciones, tal como lo mencionamos en el capítulo tercero del presente trabajo, consiste en redactar el programa a seguir en las sesiones.

Por su parte, en la Cámara de Senadores, la Junta de Coordinación Política es la encargada de mantener el control en las actividades del Congreso. Es importante tomar en cuenta las diferencias en la integración partidista, puesto que los órganos de gobierno en la Cámara de Senadores se encontraban reunidos en manos de un partido político al momento de redactarse la ley en comento, la mayor pluralidad en la Cámara de Diputados exige que el presidente tome el sitio de moderador ante los desacuerdos que puedan surgir entre los grupos, teniendo voz en la organización de la agenda legislativa.

En lo que respecta a las facultades administrativas, la mesa directiva de la Cámara de Diputados se encuentra impedida para elaborar su anteproyecto de presupuesto anual ni asignar los recursos respectivos para los grupos parlamentarios, atribuciones relativas a la Junta de Coordinación Política. Adicionalmente, la Secretaría General y la Contraloría Interna dependerán de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, dejando a la Coordinación de Comunicación Social a cargo de la Mesa Directiva. Resulta importante destacar que en el Senado la contraparte cuenta con funciones plenas en el rubro, lo que se explica nuevamente por las diferencias existentes en la conformación partidista. Con la reelección legislativa, se abre la posibilidad de que las facultades administrativas entre ambas cámaras sean análogas.

Como se ha mencionado anteriormente, el tiempo en el que permanecen los legisladores al interior de las Comisiones, es de tres años, tiempo que dura

la legislatura. Están facultadas para dictaminar de manera previa al debate de los temas por el pleno, logrando con lo anterior que sus opiniones sean susceptibles de prevalecer, organizando libremente su agenda de trabajo e integrando las subcomisiones que estimen necesarias.

Contrariamente lo anteriormente expresado, sus atribuciones se observan limitadas al momento de reunir evidencias y citar a testigos, puesto que pese a que llevan a cabo consultas de carácter público, se encuentran limitadas en cuanto que no existe medio legal que garantice que la información requerida al Poder Ejecutivo sea proporcionada, únicamente con las comparecencias de servidores públicos denominados de alto rango por intervención del Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, mismas que deberán rendirse ante la totalidad de la Cámara.

Los poderes de los integrantes de las mesas directivas de las comisiones que integran el Congreso son limitados, en razón de que el presidente de la mesa directiva, no cuenta con una superioridad respecto a sus compañeros de forma expresa en la ley, si la tiene pero es más en razón de la experiencia que este ha tenido a lo largo de su carrera política, más no porque la legislación del Congreso así lo determine.

Por su parte, los secretarios son los que establecen la línea que deberán seguir los integrantes de su partido al interior de las mismas, encontrándose las minorías facultadas para presentar un voto en particular. Al interior de las comisiones, las membresías son determinadas por los partidos por intervención de la Junta de Coordinación Política, dicho órgano se fundamenta en la pluralidad representada en la Cámara, tomando en cuenta el criterio de proporcionalidad en la integración del pleno. Finalmente es importante mencionar que los partidos políticos se encuentran facultados para remover a cualquiera de sus compañeros al interior de las comisiones.

Al aprobar la figura de la reelección legislativa, el sistema de comisiones al interior del Congreso Mexicano, cobraría una gran importancia, aunque existe un gran control de los partidos políticos al interior de las comisiones en razón de

las membresías, estos no obtendrán la independencia necesaria para definir el proceso legislativo, volviendo a las comisiones, los órganos idóneos para llevar a cabo la especialización de los legisladores.

Al estar sus integrantes en la posibilidad de permanecer por un tiempo superior a lo que dura una legislatura, se encontrarían en la posibilidad de acumular una mayor experiencia para realizar de una manera más efectiva sus actividades, obtener reconocimiento y en consecuencia consolidar más sus carreras políticas.

Finalmente es interesante destacar lo referente al equipo con el que se encuentra respalda una legislatura, es decir el apoyo técnico. Conforme crecía la competencia entre los diferentes partidos políticos, cada grupo parlamentario consideró importante el implementar sus propias formas de asesorarse profesionalmente, lo anterior llevo a la creación del denominado servicio parlamentario de carrera en el año de 1999.

Al implementar la reelección legislativa, se podrían establecer relaciones a largo plazo entre los legisladores y los asesores profesionalizados, logrando una consolidación de las comisiones en su papel de instancias privilegiadas para el debate legislativo y la especialización al interior del Congreso.

A manera de conclusión respecto a los beneficios que traería para nuestro país la figura de la reelección legislativa, debemos destacar que los beneficios antes mencionados no son los únicos, en tanto que a lo largo del presente trabajo se han podido vislumbrar muchos otros más.

Las instituciones mexicanas, no garantizan que nuestros representantes en el Congreso al hacer una carrera política, se logren especializar en alguna de las actividades que desarrollan al interior de la máxima tribuna del país. Al implementarse la figura de la reelección legislativa, los diputados y senadores requerirán una determinada seguridad respecto a la permanencia en su cargo, por lo que en primera instancia deberán mostrar una lealtad a su partido asegurando la aceptación de una base electoral estable, para consecuentemente, encontrarse en posibilidad de tener la capacidad y el interés de dedicarse al estudio de algún tema en particular, logrando que gran parte de

los legisladores busquen a toda costa su especialización desde el momento de su primera elección.

5.3 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, entró en vigor el 15 de agosto de 1990, contemplando entre otros tópicos en materia electoral algunos que resultan de un profundo interés para nuestro tema central.

Es de orden público y sus disposiciones son de observancia general para todo el territorio nacional y para los ciudadanos mexicanos que encontrándose en territorio extranjero deseen participar ejerciendo sus derechos en la elección para Presidente de nuestro país.

El ordenamiento en comento tiene como finalidad el reglamentar las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político electorales de los ciudadanos; la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas; y la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Corresponderá al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados la aplicación de las normas del Código citado.

Entre los muchos aspectos que regula el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debemos destacar lo referente a la participación de los ciudadanos en las elecciones, en donde sobresale la importancia de que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto; el derecho que como ciudadanos mexicanos tenemos a constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarnos a ellos individual y libremente; así como la obligación de integrar las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral etc.

Debemos destacar los artículos que hacen referencia a los congresistas, como el relativo a los requisitos de elegibilidad, en tanto que son aquellos

necesarios para ser diputado federal o senador, además de los contemplados en los artículos 55 y 58 de nuestra Ley Suprema.

El artículo 7º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, nos indica que es necesario estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; no ser Magistrado Electoral o Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; no ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; no ser Consejero Presidente o Consejero Electoral en los Consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; no pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; y no ser presidente municipal o titular de algún órgano político administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

Adicionalmente el COFIPE⁴ en su artículo octavo determina que no es posible que a un mismo individuo se registre como candidato a distintos cargos de elección en el mismo proceso electoral. De igual forma en su numeral noveno el ordenamiento en comento estipula la limitante impuesta a los partidos políticos para registrar de forma simultanea y en un mismo proceso electoral a más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales.

La elección presidencial, así como la de los integrantes de las Cámaras que integran el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, también se encuentran contempladas en el COFIPE, sin dejar de hacer referencia a los sistemas electorales. En su artículo noveno, determina que el Poder Ejecutivo se encuentra depositado en un solo individuo denominado Presidente de los

4 Nota.- En adelante con las siglas COFIPE, es como haremos referencia al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo anterior con la finalidad de evitar cansar al lector repitiendo el nombre completo del ordenamiento en comento.

Estados Unidos Mexicanos, mismo que debe ser electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de los ciudadanos.

Por su parte el numeral décimo contempla que el Poder Legislativo se encuentra depositado en un órgano denominado Congreso General, dividido bicamaramente. La primera de ellas denominada Cámara de Diputados, y que deberá renovarse cada tres años, esta integrada por 300 diputados electos por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados electos por representación proporcional; la segunda denominada de Senadores, se integrará por 128 individuos, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según por mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría mientras que los 32 senadores restantes, serán elegidos por representación proporcional, y finaliza haciendo referencia a la temporalidad en que se debe llevar a cabo la renovación del Senado, misma que es de cada seis años.

Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos a senadores para cada una de las entidades federativas. 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. Asimismo deberán registrar una lista nacional de 32 fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de representación proporcional. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos.

En lo referente al tema de la representación proporcional para la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores y de las fórmulas de asignación, el COFIPE en su artículo doceavo hace referencia a la aplicación de la fracción II del numeral cincuenta y cuatro de nuestra Ley Suprema, mismo que recordemos contempla la posibilidad de que todo partido político que alcance por lo menos en porcentaje el dos por ciento de la votación emitida⁵

5 Nota.- El COFIPE en su artículo doceavo estipula que por votación total emitida, se entiende la suma de todos los votos depositados en las urnas. Adicionalmente en el apartado dos del mismo numeral contempla que al aplicar la

para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales , tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados bajo lo determinado por el principio de representación proporcional.

El COFIPE en su artículo décimo tercero, contempla que para realizar la asignación de diputados de representación proporcional, tal y como lo dispone en la fracción tercera el numeral cincuenta y cuatro de nuestra Ley Suprema, se aplicará una fórmula de proporcionalidad, misma que está integrada con dos elementos básicos:

“a) Cociente natural: Es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.

b) Resto Mayor de votos: Es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir”.⁶

Una vez desarrollada la fórmula anteriormente mencionada, se deberá tomar en cuenta el siguiente procedimiento:

- Se deberán determinar aquellos diputados que se le asignarán a cada partido político, en relación al número de veces que contenga su votación el cociente natural.
- Los que se deberán distribuir por resto mayor si posteriormente a aplicar el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, tomando en cuenta el orden de decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

fracción III del artículo 54 constitucional, para la asignación de diputados de representación proporcional, se debe comprender como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido un porcentaje del dos por ciento y los votos nulos.

⁶ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (<http://www.diputados.gob.mx>)

De ser el caso se determinará aplicar a algún partido político el o los límites determinados en las fracciones IV y V del numeral 54 de nuestra Carta Magna, para lo cual, al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 300, o su porcentaje de curules del total de la Cámara exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta llegar a ajustar con los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos que no se ubiquen en estos supuestos.

Al quedar reducido el excedente de diputados de representación proporcional, al partido político que se encuentra ubicado dentro de alguno de los supuestos anteriormente mencionados, se le asignarán las curules que le correspondan en cada circunscripción tomando en cuenta lo siguiente:

Primeramente se debe obtener el denominado cociente de distribución, mismo que resulta de dividir el total de votos del partido político que se encuentra en tal supuesto, entre las diputaciones a asignarse al propio partido.

Posteriormente los votos obtenidos por el partido político en cada una de las circunscripciones se dividirán entre el cociente de distribución, asignado conforme a números enteros las curules para cada una de ellas y finalmente si quedaren diputados por asignar se utilizará el método del resto mayor anteriormente explicado.

En caso de presentarse el supuesto previsto por la fracción VI del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional se debe tomar en cuenta que una vez realizada la distribución anteriormente explicada, se procederá a asignar el resto de los curules a los demás partidos políticos con derecho a ello de la siguiente forma:

- Se obtendrá la votación nacional efectiva. Se deducirá de la votación nacional emitida, los votos del o los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución.

- La votación nacional efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural.
- La votación nacional efectiva obtenida por cada partido, se dividirá entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros, será el total de diputados a asignar a cada partido.
- Si aún quedaren curules por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos.

Para asignar los diputados que le correspondan a cada partido político, por circunscripción plurinominal, se procederá como sigue:

- Se obtendrá la votación efectiva por circunscripción, que será la que resulte de deducir la votación del o los partidos políticos que se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, en cada una de las circunscripciones.
- La votación efectiva por circunscripción se dividirá entre el número de curules pendientes de asignar en cada circunscripción plurinominal, para obtener el cociente de distribución en cada una de ellas.
- La votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre el cociente de distribución siendo el resultado en números enteros el total de diputados a asignar en cada circunscripción plurinominal.
- Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones.

Determinada la asignación de diputados por partido político y para el caso de que ningún partido político se ubicara en los supuestos previstos en las

fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, se procederá de la siguiente manera:

- Se dividirá la votación total de cada circunscripción, entre cuarenta, para obtener el cociente de distribución.
- La votación obtenida por partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre el cociente de distribución, el resultado en números enteros será el total de diputados que en cada circunscripción plurinomial se le asignarán.
- Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinomial cuente con cuarenta diputaciones.

En la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas.

Para asignar senadores por el principio de representación proporcional a que se refiere el segundo párrafo del numeral 56 constitucional, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura tomando en cuenta las siguientes reglas:

- Se entiende por votación total emitida para los efectos de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, la suma de todos los votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinomial nacional.
- La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos.

La fórmula de proporcionalidad pura esta integrada de la siguiente manera:

- **Cociente natural:** resulta de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional.
- **Resto mayor:** remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de senadores mediante el cociente natural. Deberá utilizarse cuando aún hubiese senadores por distribuir.

Para aplicar la fórmula anterior se deberá observar:

- Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente.
- Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen senadores por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

En la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista nacional.

Respecto al día en que deban celebrarse las elecciones ordinarias, el COFIPE, determina en su numeral décimo noveno que deberán celebrarse el primer domingo de julio de año en que corresponda y será considerado como día no laborable en todo el territorio nacional. Siendo lo anterior resultando aplicable lo anterior para elegir Diputados federales, cuya elección será cada tres años; Senadores, que se elegirán cada seis años; y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuya elección será cada seis años.

Al declararse nula una elección o los integrantes de la fórmula triunfadora resultaren inelegibles, la convocatoria para la elección extraordinaria deberá emitirse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso electoral, y si se presentare una vacantes de miembros del Congreso de la Unión electos por el principio de mayoría relativa, la Cámara de que se trate convocará a elecciones extraordinarias.

En caso de existir vacantes de los miembros propietarios de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por los suplentes de la fórmula electa respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Las vacantes de miembros propietarios de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por los suplentes de la fórmula electa respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista nacional respectiva, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido.

Finalmente haremos referencia a lo relativo a las constancias de representación proporcional. Tal y como lo determina la Constitución Mexicana en sus artículos 54 y 56 el Consejo General del Instituto Federal Electoral procederá a la asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, lo anterior tendrá lugar una vez resueltas todas las impugnaciones por la instancia competente, es decir por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Presidente del Consejo General anteriormente mencionado expedirá a cada uno de los partidos políticos las constancias de asignación proporcional, de lo que enterará a la Oficialía Mayor de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

CAPÍTULO 6. PROPUESTA DE REELECCIÓN DE LEGISLADORES EN MÉXICO.

A medida que hemos desarrollado cada uno de los capítulos que conforman el presente trabajo, se contempla cada uno de los aspectos que involucran al Poder Legislativo en nuestro país, lo que nos permite finalizar con el análisis de uno de los temas que a lo largo de la historia del Poder Legislativo en nuestro país ha causado polémica y levantado conflictos de interés entre nuestros legisladores.

Finalmente en este último capítulo analizaremos el tema que da título al presente trabajo, desde una perspectiva actual, manifestando diversas propuestas respecto al mismo.

En México, la posibilidad de que los legisladores puedan reelegirse se presenta día a día como una meta más cercana, sin embargo el tema no es nuevo, a lo largo de la historia del Poder Legislativo en nuestro país, han existido varias manifestaciones que reflejan un alto interés ante la reelección legislativa.

Posiblemente la complejidad del tema y lo polémico que resulta adentrarse en el mismo, sean las razones por las que hasta el momento la estructura del Congreso no se ha visto modificada al respecto, por lo que resulta necesario realizar una reflexión significativa respecto a los probables efectos que tendría para México el restablecimiento de las carreras parlamentarias por la vía de la reelección legislativa.

La oposición que los mexicanos muestran ante la posibilidad de reelección por parte del titular del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno: el federal, el local y el municipal, resulta interesante, al analizar que la antipatía por la reelección de la figura presidencial, se ha extendido hasta el Poder Legislativo, lo que es preocupante, en tanto que las funciones de los titulares de ambos poderes son muy distintas entre sí, no obstante que ambas se derivan del mandato del pueblo expresado en las urnas el día de los comicios.

Cada tres y seis años, la Cámara de Diputados y el Senado respectivamente, experimentan los extremos de morir y renacer, lo anterior con el egreso total de sus miembros y la entrada de nuevos integrantes, inexpertos estos últimos en su mayoría.

Resulta fácil pensar que la misma situación ocurre respecto al Poder Ejecutivo, al que le está expresamente prohibida por la Constitución la posibilidad de reelegirse; pero en este caso sobrevive una numerosa y experimentada administración pública que sabe cómo, cuándo y dónde actuar para que no se interrumpa el curso de los asuntos públicos del país, situación que entre muchas otras hacen que la reelección del Ejecutivo, no sea un tema que este a discusión en México.

En nuestro país por muchos años ha existido la prohibición de reelegir a Diputados y a Senadores, lo que ha significado una gran limitante para que las Cámaras en México sean verdaderamente independientes del Poder Ejecutivo. Desde que el texto constitucional de 1917, fue modificado en el año de 1932 para establecer la no reelección sucesiva de los legisladores, hasta nuestros días, a pesar de los buenos propósitos para fortalecer al Poder Legislativo, no ha sido posible y logrando únicamente convencer cada día más y más a la nación del deterioro, la desorganización y debilidad que reinan en la institución legislativa.

La posibilidad de que un legislador pueda optar por un segundo período de ejercicio simboliza sin duda, el grado de atención que dará a los electores que lo colocaron en tal posición y el compromiso asumido ante los mismos, lo que pensamos logrará que su actuar sea encaminado a la búsqueda de beneficios para sus representados al momento de emitir sus votos legislativos, elevando la responsabilidad que se le ha conferido.

Sin duda alguna, al desarrollar un tema, es imprescindible que se aborden tanto los aspectos positivos como negativos al respecto, por lo tanto debemos tomar en cuenta que en oposición a los defensores de la figura de la reelección legislativa, existen los personajes que consideran trascendental el preservar el denominado *status quo* en tanto que observan elementos

perjudiciales ante la posibilidad de efectuar modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo a la prohibición existente ante la reelección de diputados y senadores.

Entre las razones de los personajes que se oponen al mencionado cambio, encontramos la que afirma que el restablecimiento de las carreras legislativas reactivaría los cacicazgos a nivel local, al tener una mayor influencia en la selección de candidatos y en las elecciones. Provocando que tanto diputados como senadores permanezcan en sus cargos por un tiempo extremadamente extenso, bloqueando el ingreso de legisladores portadores de nuevas ideas.

Adicionalmente existe el temor de que la disciplina existente al interior del Congreso, se observe afectada, en tanto que un legislador profesional buscaría defender intereses locales o sectoriales sobre los del liderazgo del partido, dejando de existir como actores políticos los mismos partidos.

Todo lo argumentado por los opositores a la reelección legislativa, resulta interesante y digno de análisis, más se observa perfectamente evitable, en tanto que por la misma estructura del sistema electoral mexicano, aunado a la pluralidad y competitividad existente entre los partidos políticos reconocidos en México sus temores se estiman poco probables de efectuarse.

En el presente apartado explicaremos los motivos por los que consideramos que los temores mostrados por los personajes que profesan una aversión a la figura de la reelección legislativa, son perfectamente refutables.

En primera instancia, es necesario entender el vocablo “cacique”, entendido como la persona que desempeña una actitud de control o dominación de carácter político en un territorio o grupo de personas, y que funda su autoridad y poder en la distribución de servicios, recursos o protección en una comunidad. Ya con el conocimiento de la forma en como se desempeña un cacique, se puede entender que este tipo de relación de poder se presenta en las sociedades en las que no existe una competencia marcada por el poder, contrario a las sociedades modernas en donde la competencia y la alternancia en el poder son fundamentales para movilizar el juego político.

En lo que respecta a la competencia electoral en nuestro país, se ha observado que el Congreso ha pasado de estar bajo el control de un partido, a una situación donde ningún grupo político cuenta con la mayoría, por lo que es importante reconocer el nivel de competitividad de los 300 distritos electorales.

De existir la reelección legislativa, sería factible que se presentaran distritos electorales, en los que los caciques pudieran predominar, pero su porcentaje sería mínimo y la competencia electoral siempre estaría minando el poder de los mismos. Resulta exagerado imaginar que al restaurar las carreras legislativas los grupos locales controlarían a todos los legisladores, por lo tanto resulta accesible el aceptar el tener un pequeño grupo de “caciques” en el Congreso en lugar de una mayoría de legisladores amateurs en la legislatura, y lo anterior sin el ánimo de ofender, en razón de que al no existir la reelección legislativa, los legisladores dedican gran parte en aprender y entender sus actividades, para cuando lo logran es porque ya se encuentran al final de su permanencia en el Congreso.

Aunado a lo anterior los legisladores no serán reconocidos o juzgados por sus actos en tanto que no enfrentan el juicio de los electores en las urnas. Con la existencia de una pluralidad política en ascenso, existe una mayor responsabilidad para nuestros representantes en el poder, y por lo tanto los grupos que monopolizan el poder como los caciques van en descenso, es posible que se mantuvieran a flote algunos de estos personajes, pero con el devenir del tiempo estos también perderán su capacidad de control.

Alrededor de los factores que impulsan a un legislador a desarrollar estrategias personalistas por encima de las de su partido existe un verdadero debate, puesto que la medida en la que el congresista tomará o no la línea del grupo parlamentario en función a su posición frente a los votantes.

El voto personal de un representante se puede ver afectado o favorecido por razones diversas, entre las que destacan: el modo de acceso a la boleta electoral, el grado en el que los candidatos son electos en votos individuales independientes de sus compañeros, si los electores emiten un voto sencillo

intrapartidista en lugar de votos múltiples o un voto a nivel de partido y la magnitud de un distrito.

- **Acceso a la boleta:** Referente al grado de control empleado por los líderes de los partidos políticos sobre las nominaciones a los cargos de elección, y en el orden de los mismos. Para lo que resulta trascendente tener conocimiento de quien selecciona a los candidatos para lograr una idea de lo disciplinada que será o no una determinada bancada. Una lista cerrada, permite que los candidatos voten por los candidatos organizados en el orden que marcan los partidos políticos, logrando los segundos el control total sobre las carreras políticas. De forma contraria al ser las listas abiertas, los electores podrán votar por los candidatos según a su preferencia, resaltemos que en muchos de los casos el candidato a nivel personal, tiene más fuerza que la institución en la que milita.
- **Grado en el que los candidatos son electos en votos individuales independientes de sus compañeros:** En razón de la medida en que un voto en lo individual puede beneficiar sólo a un candidato o a todo el partido. En una elección para diputados, un partido será fuerte si un elector vota por todos los candidatos de una lista determinada, tal y como ocurre en los sistemas electorales de representación proporcional, contrariamente, el poder se vera disminuido, cuando sólo una persona se vea beneficiada por el voto, lo que puede aumentar su perfil frente al del partido, tal y como ocurre en los denominados distritos de mayoría relativa. En cuanto al poder del voto este puede aumentar o disminuir dependiendo la forma en que se le distribuya. El poder del partido estará en aumento en el momento en que el elector emite un voto válido para los candidatos a diputado, senador y presidente, contrario a lo que sería si el votante selecciona a cada uno de los candidatos por separado,

porque puede realizar su elección aún entre individuos que militan en partidos políticos diversos.

- **Magnitud de un Distrito Electoral:** Obedece al número de cargos políticos que se seleccionan por distrito electoral. El presente aspecto, afecta el prestigio personal de diferentes formas, en función del número de candidatos que vayan a ser seleccionados en un voto. En los sistemas electorales en los que impera la competencia intrapartidista, al aumentar la magnitud, también el perfil del individuo hace lo propio, por lo tanto al existir un gran número de cargos de elección al interior de una lista y los partidos centrales carecen de un control en los procesos de selección, los candidatos compiten entre sí por figurar entre los primeros lugares puesto que tendrán mayores posibilidades de ser electos, en el entendido que la lista no es bloqueada. Al realizar las designaciones con gran mesura, la lucha por un cargo político no se efectuará por medio de conductas personalistas, sino mostrando lealtad a las dirigencias políticas, aspecto que se analizará en el siguiente apartado.

El sentido en que desarrollamos en presente trabajo es pronunciarnos a favor de la reelección legislativa, razón por la que a continuación nos enfocaremos en abordar el aspectos positivos que se encuentran aparejados a la posibilidad de ser factible la reelección legislativa en nuestro país.

6.1 Inducción de los Electores al voto consiente.

En México, las actividades personalistas de los congresistas frente a los partidos políticos, se ven limitadas por los procedimientos electorales. En primera instancia, debemos reconocer que solamente los partidos políticos pueden postular candidatos a cargos de elección popular. No obstante que los procedimientos de selección adoptados puedan fortalecer o no a sus dirigencias centrales, los partidos cuentan con el monopolio de la representación política.

El sistema electoral en nuestro país es mixto, en tanto que existen legisladores de mayoría como de representación proporcional en ambas cámaras del Congreso. Por lo anterior, un voto emitido beneficia tanto al candidato de un distrito, como a los integrantes de la lista plurinominal de la circunscripción determinada y, en concreto, a quienes se encuentran en los primeros lugares.

Al carecer de una competencia intrapartidista en la boleta, la magnitud favorece a la fortaleza del partido. El electorado, designa sólo una vez entre los candidatos para un cargo de representación, razón por la que el mismo voto será computado en ambas competencias. Por lo tanto, el partido político resulta importante al convertirse en un referente necesario; aunque la popularidad del legislador uninominal resultaría importante para elevar la votación para los candidatos de representación proporcional.

Por las razones anteriormente expuestas, es por lo que los ciudadanos al emitir su voto deben tener plena conciencia de la importancia que reviste a dicho acto y de la trascendencia que eso trae aparejada.

El ciudadano debe mostrar preocupación, obtener la información suficiente que le permita realizar su voto de forma consiente y certera, es decir que se emita un voto que realmente beneficie al país, lo anterior no por el sentido o el partido político por el que se vote, sino en verdad se dará un paso adelante porque un voto informado y realizado con la mayor conciencia y medida, beneficiaría al país.

6.2 Promoción y Fortalecimiento de la responsabilidad de los legisladores.

Al existir la posibilidad de que un legislador permanezca en su cargo, también los electores están involucrados en la forma en como se desarrolle su futuro, por lo menos en lo relativo a los asientos de mayoría. Por lo tanto, el legislador para continuar deberá darse a la búsqueda de estrategias específicas para asegurar la permanencia en el gusto de los electores y conseguir sus

objetivos. Durante su carrera, el legislador dará mayor importancia a unas actividades que a otras, por lo tanto serán estrategias que le permitirán alcanzar beneficios determinados entre los que sin lugar a dudas se encuentra la reelección.

Los legisladores en su actuar deben encaminar gran parte de sus intereses a las instituciones en las que desempeñan su labor, es decir en la estructura y organización del Congreso, los partidos políticos y el sistema electoral. Todo lo anterior deberá girar en torno a las ambiciones y expectativas de cada uno de los congresistas, en tanto que deberán actuar eficazmente en un corto tiempo para alcanzar sus objetivos. Por un lado unos invertirán su tiempo en ser nominados por sus partido o en acciones que aumenten sus posibilidades de ser reelectos, otros por su parte se dedicarán a realizar actividades que les darán mayor distinción dentro de la asamblea, o en un futuro no muy lejano en un posible cargo en el gobierno o en el sector privado.

Por lo anterior resulta fácil entender que no todos los legisladores se comportarán de la misma manera, puesto que no tendrán las mismas ambiciones, mismas que van desde su ingreso al Congreso para llegar a otro cargo de elección popular, hasta los que buscan hacer una carrera parlamentaria. A estos últimos será a los que finalmente les interese la posibilidad de especializarse.

De lo anterior se pueden destacar varios objetivos entre los legisladores: la selección como candidato por parte del partido político dentro del cual milita, la reelección, y la consolidación en cargos políticos, ya sea dentro del partido, o bien dentro de la asamblea.

Los legisladores al buscar la realización de sus objetivos, pueden encontrar diversas limitantes a sus fines, tales como lo son las restricciones que pueden imponer los arreglos institucionales a las actividades los congresistas, mismas que tienen lugar al existir tres situaciones determinadas: a) una rígida jerarquía en las metas, b) elecciones fuertemente competidas y c) cuentan con la información adecuada respecto a la competencia existente por los cargos.

Por lo tanto, el representante de elección popular, deseará primeramente ser nominado, posteriormente electo para consecuentemente aspirar a un cargo partidista y a uno dentro del Poder Legislativo. Por lo anterior al interior del Congreso se desarrollaría un ambiente de socialización puesto que de primer momento se aseguraría la aceptación tanto de los líderes partidistas como del electorado y posteriormente con varias reelecciones de por medio logrará una especialización en los cargos al interior del Congreso.

Contrario a lo anteriormente expuesto, las restricciones o impedimentos a los que anteriormente se hacía referencia, serán menores a medida que: a) la nominación carezca de importancia para el éxito electoral, b) las elecciones no resulten competitivas o que su predicción sea altamente complicada y c) que no exista una relación entre los cargos partidistas y los legislativos. En razón de lo anterior será comprensible que el legislador desempeñe todas sus actividades en función de lo que a su criterio le será más redituable en su futuro político.

De las dos vertientes anteriormente explicadas, es de destacarse que en la primera, el congresista buscará a toda costa la cercanía con el electorado así como conservando en todo momento una consolidada disciplina al interior de su partido, buscando en todo momento el especializarse en sus actividades para así asegurar primeramente su nominación y como consecuencia la anhelada reelección.

6.3 Instauración de una carrera legislativa.

Dentro de los argumentos utilizados al defender la reelección de legisladores, destaca el restablecimiento de las carreras legislativas como una consecuencia positiva, en tanto que representa una oportunidad para la especialización de los legisladores. Con lo anterior podrán desempeñar una mayor vigilancia sobre el Ejecutivo; legislar con más conocimiento y llevar a cabo una adecuada supervisión de las consecuencias que se producen de la legislación que en un futuro aprueben.

Por su parte el elector, al experimentar un contacto más sólido y a largo plazo con los ciudadanos que ellos mismos seleccionaron como representantes, se encontrará en posibilidad de exhortarlos a conducirse con una mayor responsabilidad y compromiso en sus actos, teniendo en sus manos la posibilidad de no reelegirlo en las siguientes elecciones si no ha reflejado en su desempeño la efectividad deseada por los electores. Lo anterior apoyará el fortalecimiento del Poder Legislativo, consolidándose así una efectiva estabilidad de poderes.

6.4 Aumento de los trabajos legislativos.

Sin duda una de las tantas consecuencias positivas que acompañan a la figura de la reelección legislativa en México es el aumento de los trabajos legislativos. Las actividades desarrolladas al interior del Congreso resultan de gran importancia, ya que de cierta manera permiten que se den las condiciones más óptimas para poder alcanzar los acuerdos y las metas impuestas por los congresistas al inicio de la legislatura.

Entre las metas que se pretenden cumplir al finalizar la legislatura correspondiente no puede faltar el cumplimiento de alcanzar cierto número de actividades y trabajos legislativos realizados por los propios legisladores, mismos que sin duda alguna se incrementarían al dar luz verde al asunto de la reelección legislativa, porque al permanecer más tiempo al interior del Congreso, los legisladores podrán destinar una mayor parte del tiempo en desarrollar proyectos e investigaciones más amplias y respaldadas que en lo futuro serán la base y respaldo de una propuesta que de pie a una indicativa y que finalmente culmine en leyes que en realidad beneficien a la sociedad.

6.5 Profesionalización de los legisladores.

Resulta difícil pensar en una especialización de los legisladores sin la existencia de una carrera legislativa, porque la posibilidad de repetir varias

legislaturas incrementa los horizontes de los legisladores en su cargo. Para vislumbrar el alcance real de una verdadera especialización en las labores de los congresistas, es necesario detenerse y pensar en varios factores que involucran tan complejo tema. El primero de estos es en razón de analizar las circunstancias en que lo harían y las motivaciones y desalientos involucrados al respecto.

Los legisladores mexicanos, como todo político en el mundo, tendrán como prioridad evolucionar en sus carreras al interior o exterior del Congreso, el caso de desear la primera opción deberán echar mano de dos partes sumamente importantes: el electorado y los líderes de los partidos políticos.

Al no existir en México la figura de la reelección, los legisladores han dependido de los partidos políticos en los que militan para continuar su vida política, en tanto que controlan la distribución de los cargos en la burocracia y la selección de candidaturas a otros cargos de representación. Diputados y Senadores están obligados a manifestar una total lealtad y disciplina para asegurar la aceptación y reconocimiento por parte de los líderes políticos y seguir vigentes en el ámbito político y continuar con sus carreras.

Ante la posibilidad de una especialización para los legisladores, es importante mencionar que existen varios factores que intervienen al respecto, tales como el sistema político de nuestro país, puesto que al ser presidencial y federal, un individuo que resulte sumamente ambicioso podrá iniciar su carrera política en la legislatura de alguno de los estados de la república y posteriormente acceder al Congreso de la Unión, o bien tomando en cuenta la separación que existe entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo buscará colocarse dentro del organigrama de la Administración Pública para posteriormente buscar su respectiva promoción.

De lo anterior se desprende que una persona a lo largo de su carrera puede ocupar diversos cargos en los distintos niveles de gobierno, todo en función de sus ambiciones y preferencias. Por lo tanto para determinar la cantidad de opciones que un individuo en nuestro país tiene para acceder al poder, es necesario tomar en cuenta las ambiciones del propio legislador para

especializarse, la apertura o las restricciones por parte de las instituciones políticas y el sistema de gobierno y la estructura propuesta en el mismo.

Es de destacar que la legislatura requiere promover programas que den paso a la especialización de los congresistas, siendo las propias comisiones, los órganos idóneos al interior del Congreso para llevar a cabo tan importante actividad. Existen sin duda varios factores que se deben tomar en cuenta al interior de los órganos antes mencionados. Resulta fundamental la permanencia de los legisladores al interior de las comisiones para garantizar continuidad en los trabajos realizados.

Adicionalmente el tamaño de las comisiones resulta de importancia puesto que entre menos individuos sea la concertación del interés de sus integrantes en los temas a tratar y sus aportaciones representarán un mayor enfoque y determinación. Es fundamental que las comisiones cuenten con las mismas jurisdicciones que las instituciones burocráticas, para garantizar una elevada vigilancia, puesto que un gran número sólo propiciaría el debilitarlas.

Al existir una comisión con jurisdicciones determinadas, evitaría discusiones respecto a sus atribuciones, con respecto a otras comisiones al momento de desempeñar sus actividades. Es vital que los miembros de las comisiones se encuentren empapados de la temática tratada por la misma, lo anterior se logrará al fusionar la experiencia y los antecedentes profesionales de sus integrantes. Finalmente es importante mencionar la existencia de recursos económicos relativos al salario y de organización referentes a las instalaciones y la infraestructura necesaria para llevar a cabo sus actividades.

Los legisladores mostrarán un mayor interés en especializarse en cuanto perciban lo conveniente que puede resultarles para una buena promoción, porque al interior de las comisiones y frente a los líderes de los partidos el legislador que cuente con un mayor conocimiento en un determinado tema tendrá más posibilidad de crecimiento, contrario al caso del personaje que no cuente con lo anterior.

Aunque la experiencia de lo aportado por diversos autores respecto al tema, muestra que la tendencia es totalmente contraria, lo ideal sería que la

inquietud del legislador por alcanzar su especialización fuera simplemente por que forma parte de sus convicciones y de sus metas como integrante de la gran maquinaria que representa para nuestro país el Congreso de la Unión, pero lo cierto es que en tanto no exista la figura de la reelección legislativa, en México se percibe cada vez más lejana la especialización de los congresistas.

En lo relativo a la posibilidad de que exista la figura de la especialización como una de las cualidades que identifiquen a nuestro Poder Legislativo a futuro, es prudente recordar que las nominaciones a los cargos de elección popular son facultades de los partidos políticos. De forma adicional, las elecciones para los cargos de representación proporcional se realizan mediante listas cerradas y bloqueadas, votándose de forma simultánea por el candidato que contiene por el distrito de mayoría; dando a las instituciones un control total sobre el acceso a las boletas, así como en el seguimiento del destino político de sus militantes.

Sin la existencia de la reelección legislativa, los grupos parlamentarios pueden funcionar como agentes de sus respectivas organizaciones a nivel nacional, local o distrital, lo anterior en función de los procesos que cada uno de los partidos políticos haya adoptado para determinar a sus candidatos.

En razón de lo anterior los líderes partidistas centrales dependen del estatus de su grupo al interior del Congreso y del control que puedan tener sobre los futuros cargos de los integrantes de sus bancadas.

Las elecciones en nuestro país son sumamente competitivas, pero para un individuo que desea ser propuesto para un cargo de elección popular, la elección no será el único problema que se le presentará, en tanto que una vez que un legislador cuente con el beneplácito de sus líderes y por lo tanto posea la aceptación en sus distritos, será el momento a partir del cual dará inicio su especialización.

Siendo un supuesto la aprobación por parte del Congreso de la reelección inmediata para los legisladores de mayoría relativa para los de representación proporcional respectivamente, la diferencia tajante entre ambos sería respecto de los fines que cada uno perseguiría. Lo anterior en cuanto a

que los legisladores representantes de distritos uninominales desearán consolidar un vínculo mayor con sus electores con miras de una futura reelección, buscando su especialización al interior de las Comisiones relacionadas con los problemas y las actividades de mayor trascendencia en sus localidades, enfocando todas y cada una de sus actividades para lograrlo.

Lo anterior en contrario al proceder de los legisladores que ingresan al Congreso vía los asientos de lista, en tanto que deberán demostrar en todo momento su lealtad al partido; para ser seleccionados nuevamente en los primeros sitios de la lista, no solamente deberán mostrar la mencionada lealtad, también deberán especializarse en los cargos de liderazgo político, como los de coordinador o vicecoordinador del grupo parlamentario.

Finalmente los legisladores de representación proporcional aportarían la identidad ideológica del grupo parlamentario, en tanto que los de mayoría relativa se mostrarían más prácticos al volcar gran parte de su interés en los electores y sus necesidades.

6.6 Creación de una relación más directa entre los representantes y los electores.

Al existir la reelección legislativa, los grupos políticos van a involucrarse en una verdadera competencia por ocupar un escaño dentro de los reducidos grupos de poder. Al aumentar la presión por obtener un espacio, los líderes de los partidos buscan crear procedimientos de selección de candidatos que, además de abrirse a las dirigencias estatales, deben de garantizarles una posición como administradores de las carreras de los afiliados.

El principal problema presentado por la reelección legislativa no es el de limitar los mandatos atacando a las élites parlamentarias, sino concluir el proceso de consolidación de los partidos políticos. Es trascendental contar con un sistema de partidos institucionalizado para consolidar un régimen democrático, entendiendo como institucionalización, al proceso por medio del

cual una práctica u organización se establece y se hace conocida y aceptada en su totalidad.

Existirá una mayor confianza en el electorado, al ser las organizaciones responsables, antes que los liderazgos personalistas, lo que da lugar a expresar los intereses de la sociedad sin que existan riesgos de gobernabilidad, siendo además un medio para la participación política.

Se va a comprender a un sistema político como institucionalizado en cuanto exista estabilidad en la competencia; es decir, se presente una regularidad en los procesos electorales, al momento en que los partidos logren un establecimiento en la sociedad, mismo que se denotará en la estabilidad en las preferencias de los votantes. Los partidos políticos y las elecciones, se deben aceptar como las instituciones legítimas que determinarán quien gobernará.

Para lo anterior, se requiere de formas y estructuras que logran volver a los partidos inmunes al personalismo en que incurren algunos líderes. En lo relativo a nuestro país el sistema de partidos políticos por años fue dominado por el Partido Revolucionario Institucional, mismo que monopolizaba el acceso al poder. No obstante, a partir de los años sesenta la sociedad siempre en evolución, en suma a las reformas electorales, lograron la incursión al sistema a los diversos partidos políticos.

En la actualidad contamos con un ambiente de pluralidad y competencia, aunque cierto es que nuestro sistema de partidos aún se encuentra en un proceso de institucionalización. Las elecciones se llevan a cabo con regularidad y son reconocidas como el procedimiento legítimo para seleccionar a nuestros gobernantes.

Nuestros partidos políticos, mantienen un contacto breve con la población, puesto que el electorado no posee la información suficiente para poder determinar de la manera más adecuada la decisión por la que se pronunciará el día de la jornada electoral, explicando que no solamente debe saber que es simpatizante de determinado partido político o de determinado candidato, debe tener un pleno conocimiento de la carrera política del candidato

al que apoya, de las propuestas formuladas por el mismo, la plataforma del partido político al que pertenece y de los nombres y experiencia de los ciudadanos que son propuestos para ocupar determinado cargo en el Congreso y no solamente del individuo postulado para la Presidencia de la República.

Al existir la figura de la reelección legislativa, los congresistas están facultados para establecer vínculos más estrechos con el electorado, buscando fomentar la comunicación entre ambos con la finalidad de alimentar las posibilidades de su reelección, realizando lo anterior particularmente los de mayoría relativa.

Al desarrollar el presente capítulo hemos podido percibir, que existen un gran número de circunstancias por las que un individuo puede acceder al poder, pero no obstante es importante el reconocer que existen muchas situaciones que condicionan tal ascenso, como la lealtad al partido y el saberse mover en el complejo mundo de la política.

6.7 Discusión del Senado de la República sobre el tema de la no reelección.

Sin duda la reelección legislativa es un tema polémico, y existen opiniones a favor y en contra, lo que motiva el nacimiento de debates y discusiones al respecto, como la que tuvo lugar en el año de 1964 al interior del Senado de la República. De antemano debemos aclarar que este apartado bien podría haber formado parte del capítulo histórico del presente trabajo, pero por el contenido de los argumentos esgrimidos por cada una de las partes, observamos más pertinente ubicarlo en este último apartado.

Debemos mencionar que los argumentos de las partes, aunque actualmente y por obvias razones ya no son pronunciados por los mismos actores de aquel entonces, si continúan siendo los mismos que utilizan los actuales opositores a la reelección legislativa, denotando que si no conocemos nuestro pasado estaremos propensos a cometer los mismos errores una y otra ves.

En el mes de diciembre del año 1964, siendo el último día del período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, se discutió en la Cámara de Diputados una posible modificación al contenido del artículo 59 constitucional, en el tenor de permitir la reelección inmediata a los Diputados Federales.

Los oradores de los partidos políticos representados en la máxima tribuna, fundamentaban su propuesta asegurando que la misma permitiría la profesionalización y representatividad de los Diputados, logrando con esto la consolidación del Poder Legislativo, teniendo en cuenta que las fuerzas políticas que ocupaban tal tribuna eran PRI, PAN, PPS y PARM.

La mayoría aprobó la propuesta, pero no obstante la misma fue rechazada de forma unánime por el Senado al inicio del siguiente período ordinario de sesiones. Surgen sin duda toda una serie de cuestionamientos derivados del escenario anteriormente planteado, entre los cuales destacan los motivos que llevaron a la Cámara de Diputados a dar luz verde a su reelección inmediata, el rechazo de manera unánime y sin discusiones por parte del Senado que era totalmente conformado por militantes priístas de la iniciativa propuesta parcialmente por Diputados priístas.

El propósito del presente acápite está encaminado al análisis del debate reeleccionista ocurrido en 1964 y de los motivos que probablemente motivaron a los legisladores involucrados.

Tal y como lo determinaba la tradición legislativa, en el año de 1964 siendo el primer día del mes de septiembre, dieron inicio los trabajos de la XLVI Legislatura, conformada por representantes de las cuatro fuerzas políticas principales, el PRI, PAN, PPS y PARM. Siendo la tercera de estas la que tomó la estafeta presentando en el mes de octubre siguiente dos iniciativas cuya finalidad era el consolidar la figura del Congreso por medio de la modificación de los artículos 54 y 66 de la Constitución Federal.

En el primer caso los cambios eran en relación a la posibilidad de reelección ilimitada de Diputados Federales, y la segunda era tocante a la aprobación de dos Períodos Ordinarios de Sesiones en el Congreso. Ambas iniciativas argumentaban la necesidad de aprobarlas bajo la idea de

complementar con su contenido la reforma de los Diputados de Partido, apoyar en el crecimiento profesional de los legisladores.

El diputado militante del PPS Vicente Lombardo Toledano, al finalizar la exposición de motivos que fundamentaban las modificaciones propuestas a la Carta Magna, se expresó a modo de respaldo a lo anterior evidenciando que si se continuaba con la prohibición a la reelección y únicamente con un período de sesiones al año, los Diputados continuarían sin tener el tiempo requerido para lograr una profesionalización y por lo tanto un correcto desempeño en el cargo.

En diciembre de 1964 fue presentado un dictamen coincidente con lo argumentado por el PPS al considerar la posibilidad de permitir la reelección de legisladores, con la peculiaridad de limitar dicha posibilidad a dos períodos consecutivos ya que consideraban que la reelección absoluta era algo que no debería existir jamás. Dicho dictamen fue presentado por la Comisión de Gobernación y la de Puntos Constitucionales, ambas de la Cámara de Diputados.

Posteriormente se determinó el día 30 de diciembre del mismo año como último día del Período Ordinario de Sesiones para dar una segunda revisión al dictamen y para realizar un debate con relación a tan polémico tema que en caso de ser aprobado, debían transcurrir ocho meses para ser expuesto ante la opinión del Senado.

El mencionado debate se llevó a cabo con la participación de ocho oradores, quienes expusieron sus diversas opiniones a favor de la reelección, tratando con esto no tanto el debatir y contraponer opiniones, sino el lograr la aprobación por parte de grupos que se ubicaban de manera externa a la Cámara.

Los oradores del PRI y del PPS coincidieron en que el tema que estaba a discusión no abarcaba la posibilidad de que el Poder Ejecutivo fuera sujeto de reelección. Igualmente proponían que no fuera factible la posibilidad de que los Diputados se reeligieran en conjunto, y que primeramente debían ser nominados por su partido político y con fundamento en esto elegidos por el pueblo. No se buscaba cambiar totalmente el orden jurídico ya que los

Diputados tenían la posibilidad de reelegirse respetando la condicionante de permitir pasar un período.

Se pugnaba ante todo por una reelección que trajera beneficios para apoyar la figura del Legislativo, pero siempre con la conciencia de la importancia que tenía el evitar a toda costa que se diera un ambiente de despotismo y monopolio ante la posibilidad de permanecer indefinidamente en un cargo de elección popular.

Aunque fueron la minoría, si existieron legisladores que se pronunciaron en contra de la posibilidad de realizar las modificaciones propuestas en el dictamen al contenido del artículo 59 de la Constitución. Tal es el caso de representantes del PAN como Jesús Hernández Díaz y Miguel Estrada Iturbide, quienes defendieron la reelección legislativa, pero manifestaron su desaprobación al limitar la misma a un período inmediato.

Jesús Hernández Díaz pugnaba por una reforma electoral trascendente y completa, mientras Estrada Iturbide proponía que los Senadores gozaran del privilegio de la reelección y dejando para los Diputados la opción de la reelección sin ningún tipo de restricción. Finalmente el dictamen presentado por las Comisiones fue aprobado.

La polémica que envolvía la posible reelección por parte del Legislativo, no tardó en trascender las paredes del Congreso y logró levantar gran revuelo en un sector que nunca antes se había mostrado tan interesado en el mundo legislativo, los medios periodísticos. Razón por la cual no tardaron en preparar las estrategias por medio de las cuales buscarían a toda costa arremeter contra la cada vez más inminente aprobación del polémico Dictamen por parte de la Cámara de Diputados.

Así, el 30 de diciembre de forma simultánea a la aprobación del Dictamen, se presentaron tres posibles formas de impugnar la reelección legislativa. La primera de estas defendía su postura argumentando que tal medida representaba una gran amenaza para la estabilidad del país; la segunda que presentaba una mayor importancia por los intereses futuros que se escondían escudados en tal reforma, lo anterior ligado con la posibilidad de

que Díaz Ordaz buscaba la posibilidad de ser reelecto y tercera, que manifestaba la poca afinidad del contenido del Dictamen a la realidad en que se encontraba la nación mexicana.

Los periódicos de la época publicaron toda clase de declaraciones que al clasificarlas, encajaban perfectamente en alguna de las tres vertientes anteriormente citadas. Existen declaraciones que es prudente destacar, como la del Secretario General de la Confederación Nacional Campesina (CNC), y del Senador Ignacio Ramos Praslow, ya que reflejaban el sentido en que se ubicaban la mayoría de los comentarios, mismos que inspiraban temor en los ciudadanos.

El Senador expresó a los medios un día antes de que fuese aprobado el Dictamen, que la modificación propuesta a la Constitución nunca se concretaría, ya que era una puerta para una futura reelección presidencial, y probablemente a una etapa tan lamentable para la nación mexicana como lo fue el Porfiriato y sobre todo el terrible precio que pagó México para liberarse del yugo presidencial.

Todo lo anterior aunado a la posibilidad que detrás de la reforma, estuviera presente la desmedida ambición de los Diputados, encaminada a asegurar a toda costa los privilegios y el constante bienestar que el cargo les garantizaba, proponiendo la espera de un tiempo considerable que permitiera aquilatar las consecuencias de reformas anteriores, permitiendo tomar futuras decisiones.

El número de simpatizantes con la reforma fue evidentemente menor que el que representaba a los que se oponían a ésta. Los defensores se pueden catalogar dentro de las dos vertientes que preponderaron al respecto. Primeramente los Diputados que consintieron la reforma y que debatieron su punto de vista, y por otro lado se ubican los académicos y representantes de los medios escritos que opinaban sobre los beneficios de la reforma o sobre las ventajas de debatir tan polémico tema.

En una situación cambiante, la discusión que envolvía al tema de la reelección de legisladores varió el grado de su intensidad en razón de cada etapa por la que atravesaba la vida política del país.

A principios del año 1965 la controversia se mostraba acalorada en razón de lo reciente del tema, tomando gran fuerza en los meses de abril y mayo, al tener lugar la celebración de una Asamblea Nacional por parte del PRI, para finalizar en el mes de septiembre con la decisión del Senado respecto a desaprobar la reforma.

A lo largo del desarrollo del presente capítulo, se ha hecho mención de varios personajes que de forma positiva o negativa han figurado como pieza clave para la consolidación del actual Poder Legislativo Mexicano. Resulta imposible mencionar al Partido Revolucionario Institucional sin traer aparejada la figura de Carlos Madrazo, hombre puntal en el desarrollo de la mayor fuerza política que ha existido en nuestro país.

En el año de 1965 al celebrarse en el mes de abril la Asamblea Nacional del PRI se llevó a cabo la elaboración de un documento que tenía como autor primordial a Madrazo y cuyo contenido era contrario a la posibilidad de que los Diputados pudieran ser reelectos.

Con gran experiencia en la política, al tomar la palabra supo expresar un discurso que abarcaba correctamente los puntos importantes de la situación logrando envolver y convencer a todos los presentes, dejándoles claro que lo importante era luchar por la unidad del partido político, y evidenciando que la reforma sólo había generado divisiones entre los propios priístas lo cual afectaba directamente la integridad del partido.

La intervención de Madrazo, no tardó en ser contestada por el líder de la Cámara de Diputados, quien representando a los Diputados del PRI, se opuso rotundamente a colaborar para la elaboración de un documento cuyo contenido sea contrario a la reforma reeleccionista, explicando que la resolución emitida por la Cámara de Diputados, cumplía con todo el respaldo que le otorgaba la Constitución, recordando el Principio de la Supremacía Constitucional y por

último aclara que no es parte de su deseo atentar contra la unificación y fortalecimiento del partido.

Es importante destacar que pese a la futura desaprobación por parte del Senado, la reforma ya estaba condenada a no prosperar al tener lugar la celebración de la Asamblea Nacional del PRI, tal y como se comentará posteriormente.

Transcurridos cinco meses, el Senado por medio de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, decidió en sesión de fecha 24 de septiembre del año 1965 emitir un punto de acuerdo mediante el cual rechazó y devolvió sin que existiera discusión previa alguna, la iniciativa a la Cámara de Diputados.

La justificación dada por los Senadores en cuanto a su proceder fue que obedecía a que consideraban que los fines propuestos por la reforma eran sumamente importantes para el crecimiento del país, sin embargo la Carta Magna contemplaba todo lo necesario para llevar a cabo tal crecimiento sin que existiera en verdad la necesidad de llevar a cabo las modificaciones propuestas en el Dictamen.

Lo que distingue a un tema de los demás, es la factibilidad que presenta o no para generar polémica y ser causante de debate entre los individuos que se muestren interesados en el mismo. Tal es el caso de la reelección legislativa, que a lo largo del tiempo desde su sola mención por vez primera, generó toda clase de opiniones encontradas, mismas que continúan actualmente.

El debate reeleccionista de 1964, acaparó el interés de un gran número de personas destacadas de la política nacional del momento y que contribuyeron al desarrollo y fortalecimiento del Poder Legislativo en México.

Estudiosos del Derecho Parlamentario, afirman que detrás de la iniciativa de reforma al artículo 59 de la Constitución, se encontraba la figura de entonces Presidente electo Díaz Ordaz, que como se menciona anteriormente, buscaba a toda costa fraguar el ambiente político adecuado que le permitiera la posibilidad de reelegirse.

Adicionalmente a lo anterior no hay que olvidar el binomio Cámara de Diputados – Presidente, ya que si la primera simpatizaba con determinado tema, consecuentemente el representante del Poder Ejecutivo también lo estaba.

A principios del año 1964 en la política mexicana destacaron dos corrientes discrepantes con relación al tema de la reelección legislativa, figurando el Ejecutivo como testigo de las circunstancias.

La primera se manifestaba por apoyar la reforma reeleccionista, su máximo representante era el Diputado Martínez Domínguez que fungía como líder de la Cámara. Por su parte la segunda antirreeleccionista en oposición a la primera, estaba liderada por Carlos Madrazo el entonces presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.

La participación del Ejecutivo fue inteligente, en tanto que se permitió jugar un doble juego al alimentar las esperanzas de triunfo de ambos bandos sin quedar comprometido con uno en forma particular, siendo el principal promotor de un acalorado debate que se alargó por mucho tiempo y aprovechando a cada momento la oportunidad para demostrar que la existencia de tal pugna era solamente una muestra clara de la objetividad y apertura política que existía en su administración.

En enero de 1965, una serie de declaraciones por parte de los allegados al Presidente Díaz Ordaz logran centrar la atención de la prensa nacional, al manifestar la convicción del Ejecutivo por no simpatizar con la idea de la reelección presidencial al considerar dicho principio constitucional como intocable, situación que fue vista con beneplácito por los ciudadanos mexicanos.

Caso contrario fue la preocupación y descontento que se manifestó al declarar Madrazo la posibilidad de que en la Asamblea Nacional del PRI, se someterían a discusión las ventajas y desventajas de la reelección para todos los cargos de elección contemplados en la Constitución.

El debate se tornaba cada vez más y más agresivo, y la facilidad con que el presidente cambiaba de opinión en sus declaraciones dificultaba cada vez

más la situación. La actitud confusa de Díaz Ordaz, puede encontrar explicación probablemente en que como figura presidencial le convenía la aprobación de la reforma ya que lo posibilitaba para reelegirse y le permitía tener la tranquilidad que durante su gobierno aseguraba la permanencia en la Cámara de aquellos Diputados priístas que le fueran útiles así como el control de los de oposición.

Es de admirar la forma en como Díaz Ordaz supo desempeñar su actitud, ya que deseaba ante todo lograr la reelección, pero actuaba con cautela para no revelarlo, evitando poner en peligro su posición política y finalmente resolvió pronunciarse por la corriente que respaldaran la mayoría de los miembros de su partido.

A partir de las polémicas declaraciones emitidas por el líder de la corriente antirreeleccionista, el debate se enfrascó de forma claramente notable en la reelección del Ejecutivo, pese a las múltiples aclaraciones expresadas con posterioridad, en las que se insistía en dejar sentado que la única reelección a la que se había hecho referencia era a la de Diputados.

Madrazo no simpatizaba con la reelección porque consideraba que representaba una limitante para el correcto funcionamiento del Sistema Político Mexicano ya que no permitía la libre circulación de los escaños que integran la Cámara de Diputados y por lo contrario estos quedarían monopolizados solo por unos cuantos individuos que al reelegirse impedirían la movilidad de legisladores. Pese a lo anteriormente expresado, algunos legisladores consideraban que la verdadera razón que motivaba a Madrazo y a Martínez Domínguez a continuar en la lucha por sus propuestas era que ambos buscaban la sucesión presidencial.

Aunque ambos personajes pertenecían al PRI, se respiraba un ambiente de división en el partido, ya que se habían formado dos grupos que parecían tener ambiciones y finalidades contrarias entre sí pero que en realidad sólo buscaban obtener el control del poder político del partido y que era en realidad la principal fuerza política del momento.

En apariencia Madrazo perseguía suceder en la presidencia a Díaz Ordaz y por su parte Martínez Domínguez buscaba beneficiarse al tener la

posibilidad de reelegirse como líder de la Cámara de Diputados, posición que le permitiría apoyar a su candidato preferido, mismo que buscaría a todas luces la manera de beneficiarlo a futuro.

Al analizar de una forma más mesurada la situación, podemos notar que tras el proceder de Madrazo había algo más que la ambición presidencial, ya que pretendía la realización de un proyecto de cumplimiento a corto plazo y que significaba una modificación total a las formas que hasta ese momento existían para seleccionar los candidatos del partido.

En diciembre de 1964, Madrazo advirtió que a lo largo de su gestión como presidente del PRI buscaría la realización de varios cambios en la organización del mismo. Pretendía establecer elecciones previas al interior del partido, tanto para autoridades como para candidatos. La gran preocupación de Madrazo era la notable falta de unidad dentro del partido y la poca lealtad que cada vez era más notoria entre sus miembros.

Consideraba que era sumamente necesario el captar nuevamente la atención en el partido para reagrupar a sus elementos y fortalecer sus filas logrando consolidarse nuevamente como principal controlador de la sociedad mexicana. Indudablemente la reelección ponía en peligro los planes de Madrazo, ya que perdería todo control del acceso al Congreso y por lo tanto toda oportunidad de negociación.

Se ha hecho mención de las múltiples razones tras las que pudo haber actuado el entonces presidente del PRI, pero lo trascendental es que en diciembre de 1964 y abril de 1965 se posesiono al mando de una gran campaña en contra de la reelección legislativa. Para manifestar su oposición a la reforma, contó con el respaldo de varios personajes y sectores relevantes de la política del momento como los líderes de las corporaciones obrera y campesina, así como los ex presidentes Cárdenas, Ruiz Cortines, Rodríguez, Alemán y Portes Gil quienes ejercieron presión sobre Díaz Ordaz para que decidiera finalmente poner fin a las esperanzas de vida de la reforma reeleccionista.

La lucha en apoyo a la reelección de Diputados fue encabezada por el líder de la Cámara Martínez Domínguez quien contó con el apoyo de la mayoría de los Diputados del PRI, contrariamente a lo que podría pensarse el entonces líder no realizó gran número de declaraciones a nivel público respecto al tema, solamente se pronunció en contadas ocasiones a finales del año 1964 y a principios de 1965, aclarando en ambos casos que la reforma por la que luchaban era factible solamente para Diputados y en ningún momento se relacionaba con el Ejecutivo.

Resulta importante destacar que los Diputados del PAN y del PPS también participaron activamente en la defensa de la reforma. Pero es difícil dejar de pensar que faltó carácter y mayor intervención en la vida pública del país por parte de los Diputados del PRI, para defender abiertamente sus ideas y para evitar que una vez más se opusiera ante una inminente posibilidad de cambio la intocable figura presidencial.

Ante el rechazo de la reforma propuesta por la Cámara de Diputados por parte del Senado, las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de la primera resolvieron emitir un nuevo dictamen respecto a la reforma al artículo 59 de la Constitución. En dicho documento lejos de desestimar sus convicciones solamente se limitan a considerar que lo prudente es dejar el tema en reserva a espera de la existencia de un ambiente político más oportuno.

El dictamen se aprobó con una única oposición por parte del PAN, el Diputado Christlieb, todos los panistas presentaron la opción de devolver la iniciativa al Senado acompañada de un artículo transitorio con el fin de que ésta entrara en vigor hasta la legislatura 1970-1973.

Para el mes de septiembre del año 1965, Madrazo tenía un gran conflicto con el entonces gobernador de Sinaloa Leopoldo Sánchez Celis, mismo que lo acusaba de la existencia de prácticas engañosas ocurridas al realizar la selección de autoridades en los municipios de dicha entidad, mismas que Madrazo había organizado. Momento a partir del cual dió un inicio una enorme campaña de desprestigio contra Madrazo en la que participaron gran número de Diputados, Secretarios de Estado y ex presidentes, es decir muchos de los que

eran antiguamente sus respaldos, no dudaron en convertirse en sus enemigos, y la figura más importante del país Díaz Ordaz optó por reservar su opinión.

Este clima de declaraciones en contra de Madrazo lo llevó a presentar su renuncia como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional en el mes de octubre del año 1965, tiempo después de que en la Cámara de Diputados se guardó la iniciativa de reforma que proponía la reforma constitucional al artículo 59 Constitucional.

Todo parece indicar que el ganador de la situación fue el Presidente, en razón de que si la reforma propuesta por Madrazo hubiera visto la luz, la importancia de Díaz Ordaz para influir en el poder y en el futuro de la sucesión se hubiera tornando limitada. Otro que indudablemente resultó beneficiado fue Luis Echeverría quien sucedió a Díaz Ordaz en el poder.

Finalmente la única gran triunfadora fue la cuadrada y tradicionalista organización política del país, ya que continuó teniendo el poder el PRI, eterno partido político monopolizador que controlaba el acceso al poder y respecto al cual absolutamente todo giraba.

Con base en lo comentado a lo largo del presente capítulo, podemos concluir que resulta difícil comprender en un abrir y cerrar de ojos los grandes acontecimientos que han marcado la historia política de la nación mexicana.

Desde que en México se decidió adoptar una forma de gobierno republicana, igualmente se optó por dividir el poder de forma tripartita, es decir en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

Es precisamente el segundo de estos poderes del que se desprende el tema de la presente tesis y el contenido del segundo capítulo. En razón de que a lo largo de la historia de la Máxima Tribuna del país, han tenido lugar toda clase de debates y pugnas entre los integrantes de las diversas legislaturas, todas sumamente interesantes e ilustradoras de la realidad política de nuestro país en las diversas épocas.

Uno de estos episodios tuvo lugar al presentarse la posibilidad de una reelección del Poder Legislativo, tema que causó revuelo y opiniones encontradas. La reforma que proponía la reelección de legisladores en 1964 fue

un intento por cambiar las viejas tradiciones que albergaban a la política mexicana. El intento fracasó porque el cambio en las reglas de selección del candidato presidencial del PRI significaba un peligro para las cuotas de poder aseguradas por las corporaciones y los ex presidentes, lo anterior aunado a la reducción del poder político del que gozaban muchos ciudadanos.

De haber sido aprobada por la totalidad del Congreso la reforma reeleccionista esta hubiera significado una modificación total a la organización política de nuestro país.

Sin duda alguna Madrazo logró emprender una sonada guerra antireeleccionista respaldado por el apoyo de líderes destacados y sectores importantes de la opinión pública. En el actuar de Madrazo posiblemente se encontraba escondida la necesidad de moldear el ambiente político adecuado para la reforma del partido que él intentaba promover, y tal vez deseaba también aumentar sus probabilidades de suceder a Díaz Ordaz en la Presidencia.

La decisión de no aprobar el Congreso la reforma reeleccionista para el Poder Legislativo desencadenó varias complicaciones, entre las que destacan la falta de acumulación de experiencia por parte de los congresistas, la limitada profesionalización de los legisladores y un mayor distanciamiento entre el ciudadano elegido para un cargo de elección popular, y el electorado.

Adicionalmente, es trascendental que una vez empezados y orientados hacia una línea determinada los trabajos en la legislatura, en los mismos exista una continuidad, que si determinado proyecto inició en una determinada legislatura, resulta incorrecto y hasta cierto punto sin sentido que al terminar la misma no se dé continuidad a tal proyecto.

Al no existir la reelección sucesiva la continuidad se ve interrumpida ya que por un lado los legisladores ocuparán gran parte de su tiempo en lograr posesionarse en determinada situación que les permita asegurar su futuro, cuando ya no pertenezcan a la legislatura, quitándoles atención y como consecuencia efectividad en el trabajo.

Como se puede diferir de la lectura del presente capítulo, las ambiciones personales y políticas siempre han imperado sobre las ambiciones de crecimiento y consolidación en todos los ámbitos de una nación.

El desenlace final de la reforma fue que terminó archivada y que solamente sería posible retomarla hasta el momento en que el país existiera el ambiente político necesario, situación que si no es la mejor de todas a nivel mundial, en la actualidad México cuenta con un sistema de partidos competitivo y parece que se ha creado un nuevo equilibrio político y la reelección legislativa podría transformarse en una realidad.

Con base en lo comentado a lo largo del presente capítulo, podemos concluir que la causa que provoca que el tema central del presente trabajo de tesis sea polémico, se encuentra totalmente justificada, en tanto que reúne todos los elementos necesarios para provocar inquietud en la sociedad mexicana.

Al carecer de continuidad la carrera parlamentaria en nuestro país, se limita la posibilidad de evaluar la calidad de los individuos que integran cada una de las Cámaras, razón por la que se va alejando legislatura tras legislatura el fortalecimiento de la máxima tribuna del país.

La reelección legislativa en México, representa muchas ventajas, tales como el inminente fortalecimiento de los vínculos entre el legislador y sus electores, en tanto que al depender de los segundos la reelección del primero éste se verá obligado a destinar una mayor importancia a la atención de las necesidades de los ciudadanos que habitan el distrito electoral respectivo porque dependerán en una mayor medida de sus electores más que de las estructuras partidistas.

Los legisladores deben contar con una mayor capacidad de influencia y negociación al momento de intervenir en las discusiones al interior del Congreso con otras fuerzas políticas, viéndose obligados a rendir cuentas a sus electores, dando mayor certeza a los mismos de que los trabajos legislativos se efectúan con calidad y responsabilidad.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Al carecer de continuidad la carrera legislativa en nuestro país, se percibe limitada la posibilidad de evaluar la calidad de los individuos que integran cada una de las Cámaras, razón por la que se va alejando legislatura tras legislatura el fortalecimiento de la máxima tribuna del país.

La justificación para la propuesta que se plantea es real en tanto que al no haber continuidad en la carrera legislativa se obstaculiza la elevación de la calidad del personal político que llega a las Cámaras y con ello se impide el fortalecimiento cualitativo del Congreso. La reelección inmediata de los legisladores tiene la ventaja de que acerca al legislador con su electorado. Al depender del primero la reelección del segundo, se obliga al diputado y al senador a no descuidar la relación con su distrito o estado. El objetivo es promover la responsabilidad de los legisladores y obligarlos a rendir cuentas a sus electores; dar mayor seguridad de que los trabajos legislativos se realizarán con calidad; dar plena vigencia al voto de conciencia y promover la carrera legislativa.

SEGUNDA.- La institución de la no reelección consecutiva o inmediata en México, se refiere a la prohibición establecida en el artículo 59 constitucional para que los legisladores se reelijan para periodos consecutivos a pesar de que puedan hacerlo después de un período intermedio.

Desde el año 1933, mismo en el que tuvo lugar la aprobación de las reformas que impidieron en lo futuro la reelección de los legisladores hasta nuestros días, el entorno político mexicano ha cambiado sin duda alguna, razón por la que permitir la reelección inmediata de los legisladores parece ser una necesidad impostergable, consideramos que ha llegado el momento de reequilibrar el poder, de enriquecer al Congreso y al trabajo legislativo.

TERCERA.- La reforma que proponía la reelección de legisladores en 1964 fue un intento por cambiar las viejas tradiciones que albergaban a la política mexicana, mismo que fracasó porque el cambio en las reglas de selección del candidato presidencial del PRI significaba un peligro para las

cuotas de poder aseguradas por las corporaciones y los ex presidentes, lo anterior aunado a la reducción del poder político del que gozaban muchos ciudadanos.

De haber sido aprobada por la totalidad del Congreso la reforma reeleccionista hubiera significado una modificación total a la organización política de nuestro país.

CUARTA.- Los opositores a la reelección legislativa en nuestro país, argumentan que esta reactivaría los cacicazgos locales, y aumentaría la indisciplina política. Contrario a lo anterior consideramos que al permitir la reelección inmediata se alcanzarían la autonomía del Poder Legislativo, la realización de una autentica carrera legislativa misma que permita la profesionalización de los legisladores en las actividades que les fueron encomendadas y solucionar la ausencia de incentivos que promuevan en los representantes una mayor efectividad en la rendición de cuentas a los electores.

QUINTA.- Al implementarse la reelección inmediata, limitada o no, no se dará solución de forma automática y por completo a los efectos nocivos de la reforma que prohibió la reelección continua de los legisladores, a los que además se fueron sumando otras condiciones que inclinaron decididamente la balanza hacia el poder presidencial, pero si se dará un gran paso para alcanzar la consolidación del sistema político mexicano.

SEXTA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 50, deposita el ejercicio del Poder Legislativo en un órgano denominado Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y por una Cámara de Senadores, ambas gozan de similar jerarquía constitucional y están facultadas para llevar a cabo actividades similares, con excepción de las que le son peculiares a cada Cámara.

SÉPTIMA.- Los artículos 55 y 56 constitucionales señalan los requisitos que deberán cumplir los candidatos a ocupar el cargo de diputados o senadores respectivamente. Es importante destacar que al analizar ambos preceptos constitucionales, se denota que los requisitos para uno y otro cargo son los

mismos, con la única excepción de la edad requerida para ser senador la cual varía de la solicitada para ser diputado.

La figura de los legisladores, en nuestro país no es muy bien vista y por lo tanto la sola idea de una posible reelección de los mismos no es bien aceptada en la sociedad.

OCTAVA.- Por lo que respecta al ámbito del derecho comparado, al analizar la postura adoptada por diversos países latinoamericanos como lo son, Ecuador, Estados Unidos y México, podemos concluir que México, no contempla la reelección legislativa.

En el caso mexicano durante largos años el partido en el poder fue el Partido Revolucionario Institucional, posteriormente en el año 2000 asumió el poder el Partido Acción Nacional dando paso a la apertura a nuevas fuerzas políticas; por lo que respecta a Costa Rica existe un sistema plurinominal, conformado por partidos políticos débiles, en tanto que son los candidatos a la presidencia los que tienen control sobre las candidaturas y de ganar sobre los cargos públicos.

Por su parte, Estados Unidos limita de cierta forma a la figura de la reelección legislativa más sin embargo la contempla; para finalizar con Ecuador, país que no presenta limitante alguna al mandato legislativo. El personalismo es el principal protagonista en tanto que no existe una reforma electoral que estimule una mayor institucionalización de los partidos. La solución se ubica en la reforma implementada a los partidos políticos, y no en el número de ocasiones que un legislador puede ser electo tal y como podría pensarse.

NOVENA.- La reelección consecutiva de los legisladores debe analizarse bajo la perspectiva de las nuevas condiciones que ofrece el país. Si prestamos un poco de atención al derecho comparado podremos notar que en su mayoría las democracias consolidadas excepto Costa Rica permiten la reelección legislativa. Para nuestro país consideramos que posiblemente lo conveniente sería introducir la reelección de los legisladores, pero limitando tal posibilidad. Posiblemente los senadores puedan ser electos por un máximo de dos periodos de seis años cada uno (recordemos que un Senador dura en el cargo seis

años). De la misma forma, los diputados federales podrían ser electos por un período máximo de doce años (tomando en cuenta que un Diputado dura en el cargo tres años serían una elección y tres reelecciones). De lo anterior debemos destacar que los diputados plurinominales que hubieran sido electos durante dos períodos y quisieran competir por un tercero tendrían que hacerlo por la vía uninominal. De este modo el tiempo máximo de permanencia de un legislador en las Cámaras sería de doce años, periodo suficientemente largo para profesionalizarse y especializarse, pero lo suficientemente breve para permitir la renovación adecuada del Congreso.

DÉCIMA.- El éxito obtenido al permitir la reelección legislativa en nuestro país, se verá reflejado en la manera en que esta figura contribuya a la plena institucionalización de los partidos políticos. Al lograr ver a los partidos políticos como los administradores de las carreras políticas, se verán en aumento los diversos beneficios que traería la reelección legislativa, lo que obligaría a los futuros candidatos al Congreso, a mantener una carrera política basada en el interés general de la sociedad.

DÉCIMO PRIMERA - Al no existir la reelección legislativa en nuestro país, la relación existente entre los legisladores y el electorado se ve afectada en tanto que cada vez que hay elecciones los votantes se encuentran con caras y nombres nuevos, y recordemos que las características personales de los candidatos no son de gran relevancia en la justa electoral. El elector suele votar por partidos, no por candidatos.

De la no reelección, se derivan consecuencias muy importantes en la relación entre los legisladores y los dirigentes de los partidos políticos, porque la rotación de los cargos permite a la dirigencia una mayor intervención en el proceso de selección de candidatos. La renovación constante de los puestos deja la candidatura libre para que la dirigencia partidista la asigne a otros aspirantes. No debemos pasar por alto que los partidos políticos no solamente son importantes para obtener el cargo; una vez en éste, los legisladores necesitan de sus partidos para poder continuar en la política.

DÉCIMO SEGUNDA .- Después de 70 años de existencia, la no reelección consecutiva en México no solo afectó el funcionamiento de los congresos estatales, sino también la capacidad de vigilancia y el papel de contrapeso del Congreso Federal ante el Ejecutivo porque atenta en contra del perfil de los diputados obstruyendo la experiencia legislativa, desincentivando la especialización política en el Interior de la cámara y alejando la posibilidad de reclutar políticos con calidad profesional.

DÉCIMO TERCERA.- Al existir la reelección consecutiva de los legisladores en México se fomentaría la conexión electoral que debería existir entre representantes y representados. Porque actualmente los legisladores son políticamente responsables ante sus líderes y no ante sus electores.

DÉCIMO CUARTA.- Cada tres años la Cámara tiene que reinventarse a sí misma. 500 diputados que dejan sus cargos emprenden la búsqueda de nuevos cargos políticos, mientras que simultáneamente 500 novatos asumen el control de la Cámara. A pesar de que la reelección esta permitida después de un periodo intermedio, la mayoría de los diputados que asumen sus cargos en el inicio de cada legislatura, lo hacen por primera vez. Por lo que la Cámara se convierte en un “escalón” en las carreras de los políticos mexicanos y nunca en una meta de correcto desempeño profesional.

DÉCIMO QUINTA.- La reforma a la Constitución en sus artículos 59 y 116 fracción II para ampliar las posibilidades de la reelección legislativa llevaría aparejadas entre otras las siguientes consecuencias: a) Crearía una relación más directa entre los legisladores y los electores, porque al verse obligados los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes; b) Fortalecería la responsabilidad de los legisladores en tanto que al verse incentivados por la posibilidad de reelegirse, posiblemente aumente la preocupación de los legisladores para desempeñar de la manera más comprometida su cargo y no dejar pasar el tiempo de la legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos a los que pertenecen, en otras palabras el que desee

permanecer una legislatura más deberá ganárselo; c) Profesionalizaría a los legisladores, en razón de que al igual que el conocimiento necesario para desempeñar cualquier otra actividad, el trabajo legislativo se encuentra relacionado con materias cuyo conocimiento no es factible de adquirir de un día para otro, razón por la cual resulta imperante la necesidad de que los legisladores se especialicen respecto a determinados temas sobre los que posteriormente deberán tener un conocimiento lo suficientemente respaldado para poder tomar una decisión de la forma más acertada. Recordemos que nadie podemos conocer a la perfección de todos los temas pero si podemos poner empeño en tener un conocimiento generalizado y una especialización en determinados temas.

DÉCIMO SEXTA.- Bajo el incentivo de la reelección, aumentaría la preocupación de los legisladores para desempeñar de la mejor forma posible su cargo y no permitir que transcurra una legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos correspondientes.

DÉCIMO SÉPTIMA.- Tal y como lo determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes y los reglamentos de prácticas y procedimientos al interior del Congreso, un legislador tiene como función específica legislar, pero si aparte de realizar de la forma más adecuada esta responsabilidad se proyecta en el trabajo comunitario, es decir el apoyar las verdaderas necesidades de los ciudadanos cuyo voto lo colocó en el Congreso, sin duda el legisladores obtendrá un mayor reconocimiento ante los mismos electores.

DÉCIMO OCTAVA.- Al ocupar un legislador por primera vez un cargo de representación popular, por muy conocido que sea entre sus representados, siempre será un desconocido para muchos. Pero si desempeña un buen papel como legislador, líder de organización o partido, gestor y promotor de obras que apoyen el desarrollo comunitario y se conduce como un ciudadano honesto, no hay duda de que será reconocido por todos o al menos por una gran mayoría de sus representados, mismos que de ser aprobada la reforma que permita una

reelección legislativa en nuestro país otorgarán sin duda alguna su confianza al legislador en cuestión apoyándolo con su voto el día de los comicios.

DÉCIMO NOVENA.- El fortalecimiento y profesionalización del Congreso no sólo requiere de la reelección inmediata, involucra adicionalmente elementos de suma importancia como: la creación de un nuevo cuerpo permanente de asesores; el modificar la estructura de las comisiones del Congreso como incentivo para la profesionalización y permanencia de los legisladores que merecieron su reelección; la actualización de la legislación que rige al Congreso y finalmente la limitante al número de reelecciones a las que podrá ser postulado un congresista.

VIGÉSIMA.- Al no permitir la reelección legislativa en nuestro país se produce un efecto de dispersión sobre las metas en las carreras políticas de los legisladores, que aún pueden ser caracterizados como buscadores de oportunidades y promociones externas para otros cargos de elección popular. Los diputados dependen también de la reputación de su partido para ganar cargos y avanzar en sus carreras políticas. Consecuentemente, los diputados mexicanos no tienen incentivos electorales para ir en contra de la línea partidista. Legisladores no cooperativos van a encarar fuertes sanciones en términos de oportunidades para sus carreras políticas.

VIGÉSIMO PRIMERA.- Ciertamente es que la función principal de los legisladores es la de representar y transmitir la voluntad de la ciudadanía, pero lo anterior para ser considerado como algo en realidad trascendental para el elector deberá pasar por un adecuado proceso, es decir la voluntad ciudadana en manos de los congresistas debe ser transformada a un lenguaje jurídico traducido en leyes que beneficien a los electores en su totalidad, dando como resultado un legislador que no solo representa, si no que también transforma apoyado en las herramientas que le dan su preparación, inteligencia y lo más importante su vocación las necesidades e inquietudes de los ciudadanos expresadas en las urnas el día de la jornada electoral.

VIGÉSIMO SEGUNDA.- Al ser una realidad en nuestro país la figura de la reelección legislativa, definitivamente se modificarían bilateralmente las

relaciones de los legisladores, es decir se realizarían cambios tanto en relación a su partido político, como con la ciudadanía. En tanto que se desarrollaría una relación más directa entre los representantes y los electores, porque de estos últimos dependerá el futuro político de los congresistas, generándose un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes. Al no existir la reelección sucesiva la continuidad se ve interrumpida ya que por un lado los legisladores ocuparán gran parte de su tiempo en lograr posesionarse en determinada situación que les permita asegurar su futuro, cuando ya no pertenezcan a la legislatura, quitándoles atención y como consecuencia efectividad en el trabajo.

VIGÉSIMO TERCERA.- Al restaurarse la carrera legislativa en nuestro país, se verían modificadas de forma definitiva las relaciones de los legisladores tanto con su partido como con la ciudadanía. El debate que se ha presentado respecto al tema, hace sin duda mayor hincapié en los posibles beneficios más que en los efectos contrarios de la reforma constitucional. La propuesta que realizamos en el presente trabajo es referente al surgimiento de una figura jurídica específica, es decir la figura de la reelección legislativa, como la puerta necesaria para que nuestro país en un futuro no muy lejano se pueda jactar de contar con un Poder Legislativo consolidado, fortalecido y sobre todo que debe su excelencia a una actitud de constante preparación y disposición a la evolución y los cambios.

VIGÉSIMO CUARTA.- Al introducirse la reelección legislativa inmediata, sería prudente determinar algún límite a nivel constitucional de forma que no se estuviera en la posibilidad de permanecer como legislador de un mismo órgano por más de 12 años, lo que significa que la duración de los periodos legislativos se mantuviera invariable, los senadores podrían reelegirse de forma inmediata una vez a modo de completar dos períodos de seis años cada uno y los diputados lo serían hasta por cuatro períodos acumulando una primera elección y tres reelecciones inmediatas. En lo relativo a los diputados, si el sistema electoral de la Cámara permaneciera intacto, sería interesante pensar en que

los que fueran diputados plurinominales, posteriormente a ser electos por dos periodos consecutivos, tendrían que hacerlo por el principio de mayoría relativa en su tercera y cuarta oportunidad evitando con lo anterior el fortalecimiento en exceso de las oligarquías de los partidos políticos.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ARGÜELLES Orozco, Raúl, Guía Práctica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ángel Editor, 2000.
2. ARTEAGA Nava, Elisur y Laura Trigueros Gaismán, Derecho Constitucional Dicionarios Jurídicos Temáticos, Volumen II, México, Oxford University Press, Harla, 2000.
3. BÉJAR Algazi, Luisa, El Poder Legislativo en México, Los Diputados de Partido: El primer eslabón del cambio, México, Ediciones Gernika, 2004.
4. BERLÍN Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, Sexta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
5. BERLÍN Valenzuela, Francisco (coord.), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios Serie II. Léxico y Discurso Parlamentario, Volumen I, Tomo I. México, Instituto de Investigaciones Legislativas LVI Legislatura Cámara de Diputados, Porrúa, 1997.
6. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN et.al, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Serie II, Léxico y Discurso Parlamentario, México, Porrúa, 1997.
7. CARBONELL Sánchez, Miguel (coord.), Diccionario de Derecho Constitucional, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas en colaboración con Porrúa, 2002.
8. CARBONELL, Miguel, Reformas al Poder Legislativo Mexicano, México, Universidad Panamericana, 2002.

9. CARBONELL, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave, Elementos de Técnica Legislativa, México, Universidad Nacional Autónoma de México en colaboración con Porrúa, 2004.
10. CASTRILLÓN Valdés, Julio, Propuestas de Reelección Legislativa durante la LVII Legislatura Legisladores Amateurs o Profesionales, México, Cámara de Diputados LVII, 2000.
11. DEBBASCH Charles y Yves Daudet, Diccionario de Términos Políticos, Estado, Vida Política y Relaciones Internacionales, Bogotá, Colombia, Editorial Themis, 1985.
12. DOSAMANTES Terán, Jesús Alfredo, Diccionario de Derecho Electoral, México, Porrúa, 2000.
13. DWORAK, Fernando (coord.), El Legislador a Examen, El debate sobre la Reelección Legislativa en México, México, Editorial FCE, 2004.
14. ESPINOZA Toledo, Ricardo, Sistema parlamentario, presidencial y semipresidencial, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 20, México, Instituto Federal Electoral, 2000.
15. GAMBOA Montejano, Claudia y Maria de la Luz García San Vicente, Reelección Inmediata de Legisladores, Estudio de las iniciativas presentadas en la LIX Legislatura, Derecho Comparado, Reforma del Estado y opiniones a favor y en contra, México, Cámara de Diputados Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2006.
16. GAMBOA Montejano, Claudia y Sandra Valdés Robledo, Proceso Legislativo, Estudio de Derecho Comparado de diversos países, México,

Cámara de Diputados Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2006.

17. GONZÁLEZ Chávez, Jorge, Reelección Inmediata de Legisladores (Art. 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), México, Cámara de Diputados. Comité de Biblioteca, Sistema Integral de Información y Documentación, Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior, LVIII Legislatura, 2000.
18. HARO Tecglen, Eduardo, Diccionario Político, Barcelona, España, Planeta, 1995.
19. MÁRQUEZ Romero, Raúl, Criterios Editoriales del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la Enciclopedia Jurídica Mexicana, Segunda Edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
20. MORENO, Daniel, Los Partidos Políticos del México Contemporáneo, Octava Edición, México, B. Costa- AMIC Editor, 1982.
21. MORO Donatto, Cecilia, Estructura Orgánica y Funcional del Poder Legislativo Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
22. NACIF, Benito, Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, México, Nostra Ediciones, 2005.
23. NARVÁEZ, Jesús Michel, Reelección Legislativa Tabú, México, Editorial Nivi, 1995.

24. OSSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 27a edición, Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, 1996.
25. _____, ¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad?, Primera reimpresión, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.
26. _____, ¿Qué son las Controversias Constitucionales?, Primera reimpresión, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.
27. QUINTANA Valtierra, Jesús y Franco Carreño García, Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México, México, Porrúa, 2006.
28. RAIGOSA Sotelo, Luis, Las funciones legislativas y no legislativas del Senado, México, Senado de la República, LVIII Legislatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Porrúa, 2003.
29. SAYEG Helú, Jorge, El Poder Legislativo Mexicano, Primera, México, Trillas, 1991.
30. SOTO Álvarez, Clemente, Selección de términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos, 4a Reimpresión, México, Editorial Limusa, 1990.
31. WOLDENBERG, José, Para entender Los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos, México, Nostra Ediciones, 2006.

HEMEROGRAFÍA.

1. BAUTISTA Contreras, Daniel, El debate sobre la reelección legislativa inmediata, en Revista Bien Común y Gobierno, México, año 5, número 60, noviembre 1999, pp.107-108.
2. CARBONELL, Miguel, Sobre no reelección legislativa en México elementos para el debate, en Revista Quórum, año VII, número 63, noviembre-diciembre 1998. pp.35-45.
3. CERVANTES, Jesús et.al, Blindaje Inútil, en Revista Proceso, México, número 1557,3 de septiembre, pp.11-15.
4. CHÁVEZ Sandoval, Jesús, La reelección legislativa como medio idóneo para el desarrollo de nuestras cámaras legislativas, en Revista Iniciativa, México, año 2, número 6, enero-marzo, 2000.pp. 71-116.
5. DAMIÁN, Fernando, et.al, Lo Cumplieron, en Revista Milenio, México, número 466, 4 de septiembre de 2006, pp.4-9.
6. HERNÁNDEZ, Ángel, El Pragmatismo imperó sobre la negociación, en Revista Vértigo, México, año VI, número 285, 3 de septiembre de 2006, pp. 24-29.
7. LÓPEZ Rubí Calderón, José Ramón, Reforma y Consolidación Democrática, la no reelección legislativa inmediata, en Revista Este País, Tendencias y Opiniones, México, número 167, febrero de 2005, pp.28-33.

8. ORELLANA Moyao, Alfredo, La reelección legislativa ¿Quién decide?, en Revista Este País, Tendencias y Opiniones, México, número 167, febrero de 2005, pp.34-37.
9. VELAZCO Gamboa, Emilio, Fundamentos Políticos de la reelección legislativa en el México contemporáneo, en Revista Asamblea, México, número 9, Segunda época, junio de 1998, pp. 12-15.

LEGISLACIÓN NACIONAL.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
3. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
5. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
6. Constitución Española de 1978.

PÁGINAS DE INTERNET.

1. Cámara de Senadores: <http://www.senado.gob.mx>
2. Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx>
3. Cámara de Diputados “Gaceta Parlamentaria”:
<http://www.diputados.gob.mx>

4. Instituto de Investigaciones Jurídicas: <http://www.juridicas.unam.mx>
5. Constitución Española: <http://www.qva.es>

ARTÍCULOS CONSULTADOS EN INTERNET.

1. AGUIRRE Marín, Gabriel, Fortalecer al Poder Legislativo, Revista Entorno, México, abril de 2002, <http://coparmex.org.mx>
2. BERLÍN Valenzuela, Francisco, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas y Comité de Asuntos Editoriales de la LVI Legislatura, 2ª Edición, 1998, <http://diputados.gob.mx>
3. INSTITUTO DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, Foro Legislativo “¿Por qué la posibilidad de la reelección legislativa?”, Revista Iniciativa # 22, México, 24/10/06, <http://www.cddiputados.gob.mx>
4. MORALES, Martín et.al, Reelección Legislativa, Revista Gente Sur, México, núm. 45, agosto de 2006, <http://www.gentesur.com.mx>
5. NOTICIEROS TELEVISA, Sufragio Efectivo...¿no reelección?, Redacción, México, marzo de 2003, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa>
6. SENADO DE LA REPÚBLICA, Primer Foro “La Reección Legislativa”, Boletín de Prensa 2003/10202 al 2003/ 1027, México, noviembre de 2003, <http://www.senado.gob.mx>

7. SENADO DE LA REPÚBLICA, Segundo Foro “La Reelección Legislativa”, Boletín de Prensa 2003/0037, México, febrero de 2004, <http://www.senado.gob.mx>

8. VELAZCO Gamboa, Emilio, “Bondades y Perversidades de la Reelección Parlamentaria”, Tu Obra Publicada, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 24/11/2006, <http://www.tuobra.unam.mx>