



885209  
**UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO**  
**EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO**

6

FACULTAD DE DERECHO  
INCORPORADA A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**“ REELECCIÓN DE LEGISLADORES  
EN EL ESTADO DE GUERRERO ”**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
EPIFANIO LÓPEZ RIVERA

DIRIGIDA POR:  
LIC. FRANCISCO GUZMÁN DÍAZ



ACAPULCO, GRO.

JULIO, 2002.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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.

A Dios le doy gracias por permitirme realizar mis estudios profesionales.

A mis padres, les agradezco que bajo sus consejos y esfuerzos económicos incondicionales me hayan permitido formarme profesionalmente, lo que me servirá para toda la vida.

A mis hermanos: por estar conmigo en las etapas más difíciles de mi vida, y apoyarme en todo momento, otorgándome sus consejos, su comprensión y cariño.

A Alejandra Solorio Almazán: le agradezco el estar conmigo en los momentos buenos y malos que viví en la realización del presente trabajo.

A mis hijos: Brandon Zayd y Jocelyn que por ellos me he inspirado para realizar con esfuerzo y dedicación el presente trabajo, esperando les sirva como ejemplo en sus vidas.

A la Universidad Americana de Acapulco, por permitirme ingresar y formar parte de esa comunidad estudiantil, donde su propósito es formar excelentes profesionistas.

A la Facultad de Derecho: por contar con un grupo de docencia excelente, y Catedráticos con los conocimientos y las herramientas adecuadas para poder formar grandes profesionistas.

A mis Profesores: por transmitirme sus conocimientos, por apoyarme durante mi etapa estudiantil y por enseñarme los principios que forman a un abogado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# INDICE

## "REELECCIÓN DE LEGISLADORES EN EL ESTADO DE GUERRERO"

INTRODUCCIÓN

PRÓLOGO

TEMAS

PÁGINAS

### CAPÍTULO PRIMERO

1. BREVES COMENTARIOS SOBRE EL SISTEMA LEGISLATIVO	01 - 02
a) ÉPOCA ANTIGUA	02 - 03
b) EL SENADO ROMANO	03 - 09
c) EL PARLAMENTO MEDIEVAL	09 - 14
d) LAS ÓRDENES RELIGIOSAS	14 - 17
1.2. PRECEDENTES DEL DERECHO LEGISLATIVO MEXICANO	18 - 24
1.3. TRASCENDENCIA DEL PODER LEGISLATIVO	24 - 26

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO SEGUNDO

### 2. FORMAS DE GOBIERNO

2.1. CLASIFICACIÓN DE LOS REGIMENES POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS	27 - 28
2.2. RÉGIMEN PRESIDENCIAL	29 - 30
2.2.1. ALGUNAS MODALIDADES DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL	31 - 32
2.3. RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL	32 - 33
2.4. RÉGIMEN PARLAMENTARIO	33 - 35
2.4.1. ALGUNAS MODALIDADES DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO	36 - 38

## CAPÍTULO TERCERO

3. ANTECEDENTES DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO	39 - 49
3.1. CONSTITUCIÓN DE 1824	50 - 52
3.2. LEGISLATURAS DE 1824 A 1856	52 - 55
3.3. LEGISLATURAS DE 1856 A 1917	55 - 61
3.4. LEGISLATURAS A PARTIR DE 1917	61 - 78
3.5. PROPUESTAS PARA FORTALECER AL PODER LEGISLATIVO	78 - 86
3.6. ANTECEDENTES DEL CONGRESO DE GUERRERO	87 - 89

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO CUARTO

4. REELECCIÓN DE LEGISLADORES	90 - 91
4.1. LA INICIATIVA DEL PPS (PARTIDO POPULAR SOCIALISTA)	92 - 98
4.2. POSICIÓN DE LOS PARTIDOS FRENTE A LA REELECCIÓN DE LEGISLADORES	98 - 102
4.3. POSIBLES DESVENTAJAS DE LA REELECCIÓN DE LOS LEGISLADORES	102 - 103
4.4. ARGUMENTOS A FAVOR DE LA REELECCIÓN DE LEGISLADORES	104 - 113
PROPUESTAS	114 - 118
CONCLUSIONES	119 - 120
BIBLIOGRAFÍA	

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo consta de cuatro capítulos, en el primero de ellos "Breves comentarios sobre el Sistema Legislativo", acudimos a los antecedentes históricos de este órgano colegiado, desde la época antigua hasta las incipientes cámaras que intentaban contrapesar el poder omnímodo del monarca. Conocer los precedentes del derecho parlamentario nos ayuda a entender la esencia de este poder colegiado como órgano deliberativo, democrático y decisorio en el rumbo de los Estados; por ello, en un apartado del primer capítulo hacemos referencia a la trascendencia del poder legislativo. Aquí destacamos la importancia de este poder para consolidar la transición política de Guerrero y del País, exponemos sus antecedentes y su evolución.

Nuestro convencimiento de que el poder legislativo es el detonador de los cambios se refleja con una serie de propuestas que se plantean en este capítulo para vigorizar su funcionamiento e independencia que le otorgue un papel digno y garantice un saludable equilibrio de poderes.

En el segundo capítulo estudiamos la clasificación de los regímenes políticos contemporáneos tomando como referencia a las instituciones de poder. De ahí se deriva la clasificación: regímenes presidenciales, parlamentarios y semipresidenciales.

En la revisión de estas formas, apuntamos las características, similitudes, diferencias y modalidades de cada uno de ellos.

Hemos considerado la exposición de las formas de gobierno, toda vez que su análisis nos ubica y nos permite conocer mejor nuestro régimen político, ello es indispensable para

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

entender la reforma para la reelección de legisladores en el contexto del modelo político local.

En el tercer capítulo hacemos un recorrido por las diferentes legislaturas y detallamos las características de cada una de ellas, explicando en diferentes apartados la importancia de las constituciones de 1824, 1857 y 1917.

Finalmente en el cuarto capítulo, formulamos el planteamiento de la reelección de legisladores, detallamos el contenido de la iniciativa del PPS, hacemos un recuento de la posición de los partidos ante este tema, confrontamos ventajas y desventajas, para concluir con un análisis de los argumentos a favor.

En el apartado de propuestas se puede encontrar la vía que proponemos para la inserción de la reforma, sus riesgos, tiempos y mejoras que se lograrían con su aprobación.

Con las conclusiones de la presente tesis queremos iniciar el debate sobre el cómo de la regulación, los límites y las formas con las que debe contar la reelección de legisladores.



## PRÓLOGO

Guerrero no podrá desarrollarse si antes no se revisa su entramado institucional; de hecho, poder contar con mecanismos e instituciones que resuelvan los múltiples conflictos que se presentan, servirá para salir de gobiernos autoritarios y empezar a construir una gobernabilidad democrática.

En ese contexto se inscribe la presente tesis, en el de un Estado con pobreza extrema y marcados cacicazgos, con partidos políticos que no están a la altura de las exigencias sociales, con un ejecutivo sobre todo en el Estado de Guerrero que no tiene contrapesos, un poder judicial dependiente y sobre todo un poder legislativo que no cuenta con legisladores que reivindiquen sus facultades, que durante décadas ha usurpado el ejecutivo.

La tarea no es nada fácil, el atraso político-cultural de la sociedad guerrerense se acompaña de fobias que sus élites han sabido explotar.

Una de estas fobias es el "sentimiento antirreeleccionista" que se traslada al poder legislativo. Por ello, quisimos iniciar esta tarea (la de construir un Estado democrático) explicando el origen y esencia de la reelección de legisladores, para tenerla como engranaje básico del fortalecimiento del congreso local e incluirla en la reforma política que Guerrero necesita.

# CAPÍTULO PRIMERO

## 1. BREVES COMENTARIOS SOBRE EL SISTEMA LEGISLATIVO.

La comunicación oral entre los seres humanos es una característica de su naturaleza; cuando Aristóteles define al hombre como animal social, entre los argumentos que da a favor de la sociabilidad humana está el basado en la capacidad del ser humano para comunicarse con sus semejantes por medio del lenguaje articulado. Este fundamento antropológico de que el hombre es por naturaleza sociable, considera que la misma morfología humana está hecha para el intercambio de ideas.

Los modernos técnicos de la comunicación nos dicen que somos emisores y receptores de mensajes; cuatro siglos antes de Cristo, Aristóteles destacaba los hechos evidentes de que estamos dotados de oídos para recibir las palabras de otros humanos y de cuerdas vocales y un aparato complejo de emisión y modulación de sonidos, que nos permite hablar a los demás, mediante voces que forman un código de tal modo que, aprendido en la niñez, nos sirve para comunicarnos con nuestros semejantes.

El lenguaje, el habla, el parlamento son las formas normales, naturales, mediante las que los humanos nos relacionamos, nos entendemos, transmitimos experiencias, noticias, sentimientos, ideas, técnicas, creencias, costumbres y, en general, todo lo que ha hecho de la humana una especie distinta y aparte del resto de las criaturas. Por tanto, la historia del hombre y la historia del lenguaje corren paralelas.<sup>1</sup>

El lenguaje es fuerza civilizadora y sociabilizadora; es agente cultural básico y el mecanismo por el cual las personas individuales se

---

<sup>1</sup> Báltiz Vázquez Bernardo: Teoría del Parlamento, editorial Oxford, primera edición, Pp. 43 y 44, México, D.F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

integran en el grupo social. Su importancia es total y en materia política ha sido insustituible.

Pero en otro nivel también es importante reconocer que las sociedades se gobiernan por medio del lenguaje; las órdenes de la autoridad, las normas más elementales y las más complejas que articulan a la sociedad se emiten por medio del lenguaje. Y es especialmente en el campo de la política y de la organización social en el que nos interesa referirnos al Parlamento, lugar en que se habla, grupo humano en el que sus integrantes hablan entre sí para llegar a acuerdos, para tomar decisiones.

## a) ÉPOCA ANTIGUA

De la información que tenemos acerca de la antigüedad nos confirma el hecho reiterado de la existencia de tiempos y lugares en los que los integrantes de la colectividad, tribu u horda, ciudad o Estado incipiente se reúnen para deliberar sobre decisiones que habían de tomar, todos los varones adultos cuando el grupo no es muy numeroso, los de más representatividad, los más experimentados, los más aptos, según el caso, cuando el grupo crece y es difícil la reunión de todos.

La historia es rica en información sobre estos cuerpos colegiados: consejo de ancianos, sanedrín, tribunales, aerópago, senado, y otros nombres de grupos de integrantes distinguidos de las sociedades humanas, que tenían como misión hablar entre sí y llegar a acuerdos importantes para su comunidad.

La historia de las sociedades humanas es de algún modo la historia de sus dirigentes reunidos en Parlamento: en ocasiones para aconsejar y auxiliar a quien deberá tomar las decisiones; en otras, para tomar las decisiones en forma colectiva, pero siempre a través de un proceso en el que los integrantes del grupo hablan por turno, uno por

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

uno, de tal modo que todos tienen la obligación de escuchar al que habla y todos tienen la oportunidad de hablar cuando les corresponda hacerlo.

## b) EL SENADO ROMANO

El Senado romano fue una institución excepcional por diversas razones. Una de ellas es su larga permanencia a través de los siglos de la historia de Roma. Durante los tres grandes periodos por los que esta historia transcurrió, la monarquía legendaria, la República y finalmente el Imperio, los romanos mantuvieron como un centro real de poder a veces, otras simplemente como un símbolo de la tradición y frecuentemente como una formalidad para legitimar al poder, a este cuerpo colegiado que, sin embargo, no varió tanto como pudiera parecer y conservó su prestigio y su carácter de alta autoridad moral y política.

Desde los primeros tiempos de la monarquía, cuyos datos imprecisos y legendarios hablan de Eneas el troyano y de sus descendientes Rómulo y Remo amamentados por una loba quizá, unos 700 años antes de nuestra era, o como señalaban los investigadores modernos, en el año 600 a. C., se tienen datos del Senado.

Ya desde esas lejanas épocas, cuando la Roma Cuadrata era apenas una aldea de comerciantes latinos y un pequeño puerto a orillas del río Tíber, el rex sacrorum, jefe vitalicio, religioso y militar, cuya autoridad suprema era respetada en forma casi absoluta, se presentaba ante el pueblo como el ejecutor de la voluntad de los senes, reunidos como órgano de la representación de los romanos en el primitivo Senado.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Margadant S. Guillermo: Derecho Romano, editorial esfinge, S. A. DE C.V., decimoctava edición, Pp. 17 - 25.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Este Senado de los primeros tiempos, cuerpo colegiado aristocrático, verdadero y venerable consejo de ancianos (senes), estos eran designados por trescientos grupos de familias (gentes); debió de tener sin duda una gran autoridad sobre el rey y sobre la sociedad en general, según lo reconocen los historiadores.

Su número inicial era de 300 senes, escogidos por el mismo rey entre los paters familiae más importantes de la gens que integraban la comunidad de Roma, y esa representación gentilicia indirecta constituía a la vez un apoyo al monarca y un contrapeso a su poder.<sup>3</sup>

Los senadores eran designados por el rey, es cierto, pero eran patricios, respetados en sus gens y seguramente con un poder propio, que les otorgaba independencia y libertad en el momento de deliberar y aconsejar al monarca.

Cuando la monarquía fue sustituida por la República, poco antes del año 500 a. C. Empieza la época más brillante de la vida institucional del Senado. Los romanos depusieron al último descendiente de los tarquinos, no quisieron más ser gobernadores por autócratas y establecieron un sistema de gobierno, que si bien había sido definido como oligárquico, fue el más avanzado en su tiempo e introdujo al mundo occidental en los caminos de la democracia.

Hombres prácticos, amantes del orden y respetuosos de la ley y de la autoridad, los romanos de la República organizaron un gobierno que difícilmente podría funcionar en otro pueblo que no fuera el de ellos; el poder militar, el ejecutivo y político se otorgaba a dos cónsules, que se elegían anualmente. Es seguro que no era fácil gobernar por tan corto tiempo y menos con dos cabezas al frente del poder político de la ciudad; sin embargo, los romanos pudieron hacerlo y por muchos años los cónsules se turnaron en el manejo de la administración pública, auxiliados por los cuestores, encargados de las finanzas públicas, los

<sup>3</sup> Bosch, Burdese, Manual de derecho público romano, casa editorial Barcelona, P.p.16 - 31, 1972,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

censores con funciones políticas y especialmente de carácter electoral, y los pretores, que impartían justicia.

Pero sobre todo este aparato administrativo que iba creciendo en el transcurso de los años y al engrandecerse Roma y extender su poder cada vez a más territorios sometidos, el cuerpo selecto, deliberante y colegiado, que pasó de la monarquía a la República y que mantuvo el nombre del senado, conservó también la unidad de pensamiento del gobierno, fue siempre una instancia con autoridad moral, respetada y oída por los cónsules y demás magistrados, y tuvo a su cargo cuestiones verdaderamente importantes en la vida de Roma.

Las más graves decisiones sobre las declaraciones de guerra, los acuerdos de paz, las relaciones con otros pueblos no sometidos, los nombramientos de funcionarios en las provincias, las leyes que regían al país y que regulaban su creciente imperio, todo pasaba por el Senado romano y todo era discutido por los 300 senadores, número que se adoptó probablemente unos años después de instaurada la República.

Las principales funciones del Senado romano son las siguientes:<sup>4</sup>

1. El *interregno*, por el que los patres o senadores gobernaban por turnos de cinco días, cuando faltaban los dos cónsules y no se había elegido a sus sucesores.
2. La *autoritas patrum*, que era el derecho de veto o ratificación a las resoluciones de los comicios populares, tanto en materia legislativa como judicial.
3. Las funciones religiosas, mediante las cuales el Senado vigilaba los actos de culto y autorizaba la dedicación de templos.

---

<sup>4</sup> Margadant S. Guillermo F.: Op. Cit. Pp. 52 – 59.

4. La dirección de la guerra, autorización de reclutamiento, asignación de contingentes militares a las provincias, instrucción a jefes militares, la vigilancia de operaciones y la asignación del triunfo u otras recompensas a los jefes victoriosos.

5. La política exterior, con el envío y la recepción de embajadores, así como la celebración de tratados y convenios comerciales.

6. Facultad legislativa, mediante la aprobación de leyes, pero también vetando otras o dispensando el cumplimiento de éstas.

7. Funciones financieras; para vigilar y administrar los tributos, ocasionalmente estableciéndolos y realizar la emisión de moneda.

Las leyes y los decretos romanos se promulgaban bajo las siglas SPQR, iniciales del sello oficial de la multiseccular organización: *Senatus Populus Que Romanus* (El Senado y el Pueblo de Roma).

En efecto con la temprana inclusión de los tribunos de la plebe que ya por el año 449 a.C. tuvieron autorización para sentarse dentro del Senado y entre los senadores, pudieron, a través del curioso expediente de interpretar los presagios y declarar días nefastos, interrumpir las deliberaciones y lograr la suspensión de alguna determinación; se puede decir, con propiedad, que el Senado y el pueblo juntos, éste último representado por los tribunos, eran los que tomaban las determinaciones.

Las decisiones del Senado eran tomadas por votación igualitaria, pero había una jerarquía entre los senadores, que exteriorizaba en el orden en que eran llamados a votar, en primer lugar el *princeps senatus*, el senador, de más edad entre los que hubieran ocupado la censura, después los que hubieran sido cónsules, pretores o ediles, luego los tribunos y posteriormente los que hubieran sido cuestores. Al final votaban quienes no habían ejercido ninguna magistratura.

La votación era en realidad una argumentación a favor de la posición que el senador adoptaba, pues al votar exponía sus puntos de vista sobre el tema en debate y así, cada senador iba expresando su parecer. Al final, oídos los argumentos de todos los que hubieran querido expresar su voto con un razonamiento, tenía lugar la verdadera votación, que se denominaba *discepcionem*, es decir, "separación", y consistía en que se ponían a un extremo del aula los que opinaban en un sentido y en el otro extremo los que sostenían lo contrario.

Las reuniones del Senado eran convocadas ordinariamente por el cónsul o por el pretor y muy entrado ya el siglo II a. C., también por los tribunos. La convocatoria tenía que contener la fecha y el lugar de la reunión y el equivalente al orden del día actual, esto es el objeto de la reunión o tema por discutir.

Las reuniones solían ser en un templo y tenían que celebrarse entre la salida y la puesta del sol. Se iniciaban con los "auspicios", para determinar si el día era o no propicio para tomar una resolución; una vez terminado que el día era correcto, el magistrado presidente declaraba abierta la sesión y hacía la *relatio* o exposición de lo que se trataba, para terminar generalmente con una fórmula precisa o una determinación o propuesta.

En seguida, cada senador daba su parecer, en el orden en que eran llamados y finalmente se realizaba la votación; los senadores se separaban en dos grupos, según el sentido de sus votos.

Cada senador tenía la facultad de pedir al Presidente que se contara a los presentes pidiendo *numera*, para determinar si había quórum, o bien para pedir *consule* si deseaba que continuara la discusión antes de votar; era también un derecho de los senadores solicitar *divide* cuando una sola propuesta contenía varias partes que podrían ser aprobadas o rechazadas por separado.



No había límite de tiempo para que cada senador hablara cuando era llamado a expresar su voto y esto se prestaba a la prolongación del debate, encaminada a que llegara la puesta del sol sin tomar una decisión, por lo que habría que continuar el día siguiente, pero entonces había tiempo para ganar votos, argumentar en corto y hacer proselitismo entre los indecisos.

Las decisiones aprobadas se denominaban *senatus consultum* y se podía lograr *per singulorum sententias exquisitas*, si había unanimidad, o bien, como se ha señalado, por *discepcionem*.

El senado tenía un archivo en el que se depositaban sus resoluciones, que redactaba un "relator" y, a veces, un comité de senadores elegidos ex profeso. El *senatus consultum* (Senadoconsultos),<sup>5</sup> eran simples consejos paternales dirigidos a otras autoridades o al pueblo. Muchas veces se trataba de constestaciones a algún magistrado que solicitaba la opinión del senado sobre algún problema que no quería resolver bajo su propia responsabilidad; y la costumbre era que contuviera el nombre del magistrado presidente, los secretarios, el lugar, la fecha y el texto de la resolución, la ley o decreto formulado por el relator.

Cuando la República es sustituida por el Imperio, el Senado sufre muchas transformaciones tanto de forma como de fondo, y pierde en la práctica gran parte de su poder; sin embargo, continúa acompañando a los emperadores por varios siglos, compartiendo vicisitudes y responsabilidades, hasta la caída de Roma en poder de los Godos, aun cuando carecían ya de su función de asamblea con funciones soberanas y de gobierno.

En el año 18 a. C., Augusto aumentara el número de senadores a 600 (y en alguna época posterior se llegó a contar hasta con 1 000 senadores), pero para entonces el príncipe toma para sí la política

---

<sup>5</sup> Ibidem.

exterior, la dirección militar y disminuye sustancialmente las funciones financieras del Senado.

Durante los largos cuatro o cinco siglos del Imperio, el Senado conservó sus características de cuerpo colegiado de gobierno, deliberante y con facultades de tomar decisiones. Podemos decir que aun cuando no conservó su antiguo poder, ni el ejercicio de una facultad auténticamente soberana como la tuvo durante la República, mantuvo la tradición del debate, del respeto a las opiniones diferentes y el voto personal como la forma de llegar a acuerdos.

### c) EL PARLAMENTO MEDIEVAL

Maurizio Cotta, en el artículo "Parlamento" del diccionario de política, dirigido por Norberto Bobbio y Incola Matteucci, nos da algunas noticias, algunos precedentes medievales del Parlamento que, históricamente es sin duda el antecesor más cercano del Parlamento moderno.<sup>6</sup>

Empieza por distinguir que normalmente, si nos referimos al Parlamento, hablamos del "arco temporal que va desde la Revolución francesa hasta nuestros días". Sin embargo, agrega, en toda la historia europea de los siglos precedentes encontramos instituciones políticas designadas con ese nombre; Parlamento, o con otros que le son equivalentes como *Estados Generales*, *Cortes*, *Estamentos*. Podríamos agregar *Dieta*, *Duma*, *Senado*, *Asamblea* y *Concilio*, entre otros.

Su análisis destaca que si bien las instituciones parlamentarias medievales y las modernas son diferentes en varios aspectos

---

<sup>6</sup>Cotta, Maurizio, Diccionario de Política, dirigido por Norberto Bobbio y Incola Matteucci; Siglo XXI, Pp. 39, México, 1982.

importantes, tienen otros de indudable coincidencia, y que hay un proceso histórico que las une a través de los siglos.

El dato común, destaca Cotta, es el núcleo funcional de ambos tipos de parlamentos, su finalidad o finalidades específicas, representación de sectores de la sociedad, ya sean geográficos o estamentales, el control, la elaboración de normas, y el consejo al gobernante, podríamos añadir, como función en ambas épocas.

Por otro lado, la diferencia más importante que el autor citado encuentra es la finalidad de uno y otro parlamentos: el medieval está pensado y funciona para conservar, para rescatar frente al soberano los antiguos derechos de los pueblos, para preservar y defender privilegios, mientras que el parlamento moderno tiene una función más hacia el futuro y su misión es innovadora. El parlamentarismo moderno tiene a su cargo adelantarse, emitir nuevas leyes para el mundo cambiante de hoy, que más que preservar las antiguas formas requiere cada vez de más regulaciones para situaciones nuevas e inéditas.

En la organización política medieval, los diversos cuerpos colegiados que encontramos en Europa y en las distintas épocas de la larga etapa feudal se adaptan a la forma descentralizada, dispersa del poder y son fuerzas conservadoras, que con frecuencia median entre los diferentes intereses que representan la pulverizada autoridad de la época. Desde el remoto gobierno de Carlomagno, en aquel intento de reconstruir el imperio con el perseverante nombre de Sacro Imperio Romano-Germánico, se tienen noticias de las Asambleas Generales, De las que M. Guizot en su *Historia general de Francia* cuenta nada menos que 35, entre los años 770 a 813 d. C., celebradas a veces en Works, en Valenciennes, en Ginebra, en Aix-La-Chapelle, y en otras ciudades de la Europa occidental.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Guizot, M., *Historia General de Francia*, José Espasa, Barcelona, s.d. Pp. 23 - 49.

En estas asambleas aparecían ya rasgos del parlamentarismo que con el tiempo se desarrolló para desembocar en el sistema que se ha ido imponiendo en prácticamente todo el mundo.

Relata Guizot que un hermano de Carlomagno, Abelardo, Abad de Corbia, registra en un tratado que tituló *De ordinii Palatii* (del orden del palacio), perdido en su versión original pero conocido por alguna reproducción que llega a nuestros días, de qué manera y con qué fines se reunían las asambleas generales nacionales.<sup>8</sup>

Esas asambleas se reunían por lo regular dos veces al año y se ocupaban de discutir las leyes llamadas capitula, que el mismo emperador había redactado por inspiración divina. Lo cierto que era el emperador el que convocaba, el que presentaba las iniciativas, para usar el tecnicismo moderno, y luego esperaba el resultado de las liberaciones, que solían durar dos o tres días, al final de los cuales le presentaban sus conclusiones, para que él, "con la sabiduría que había recibido de Dios", tomara la resolución que sería obedecida por todos.

Las reuniones se celebraban si había buen tiempo, al aire libre y si no, en edificios separados: en una parte estaban los religiosos, obispos, abades y clérigos, y en la otra los condes y demás dignidades del Estado.

Concurría también una multitud de gente común que no participaba en las deliberaciones, pero se acercaba al emperador a entregar sus obsequios y a presentar sus peticiones y querellas directamente, por lo que se puede concluir que el incipiente estado ya no estaba ya presente desde el siglo VIII.

Este tercer estado, el de los comunes o villanos, sin títulos nobiliarios y sin cargos en la Iglesia, que tan importante papel desempeñó más tarde en la gran transformación de la Revolución

---

<sup>8</sup> Ibidem.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

francesa y que ya vemos incipiente en las asambleas carolingias, se va desarrollando y afinando a través de los siglos, y a veces en forma pacífica y otras por la violencia toma su propio espacio y asume su parte en la política de la Nación Francesa que se perfila ya desde tiempos antiguos.

En España, los diversos reinos en que se dividía la Península durante la Edad Media y a través de la larga lucha de Reconquista contra los árabes, encontramos también instituciones que son precedentes del Parlamento moderno.

En Castilla se les denominaba *Cortes* a las reuniones o juntas de los tres estados del reino, el eclesiástico, la nobleza y el pueblo, que convocados por el rey se reunían para tratar y resolver los más graves asuntos del país, como para revisar leyes, imponer contribuciones, declarar la guerra o celebrar tratados.<sup>9</sup>

En Cataluña, esas reuniones recibían el nombre de Congreso General del Principado y se componían también del clero, la nobleza y los procuradores de las ciudades y villas, si bien como lo recuerda Escriche, en el Congreso no se consideraba indispensable la presencia del clero.

En Navarra, los tres brazos del reino se reunían también a convocatoria del rey y eran los dos primeros los mismos tradicionales, clero y nobleza, pero el tercer brazo estaba formado por los representantes de "las Repúblicas y las universidades", esto es, que en estas Cortes navarras había algún elemento de representación corporativa y estaban presentes los gremios de artesanos y de profesores.

Es en Aragón donde las Cortes actuaron con mayor independencia del monarca, al menos en lo que se refiere a la forma.

---

<sup>9</sup> Ibidem.

Ahí había cuatro cuerpos colegiados que se convocaban por el rey a Cortes: los consabidos representantes del clero, los procuradores de las villas y las ciudades y los nobles, sólo que éstos estaban divididos en dos cuerpos, el de la alta nobleza o *ricoshomes* y los pertenecientes a la nobleza inferior, llamados *infanzones*.

En las Cortes de Aragón no se podía tomar resolución alguna sin el consentimiento unánime de sus integrantes, que se reunían por cuerpos separados y deliberaban hasta lograr una opinión compartida por todos, pues la oposición de uno solo de los cuatro votos impedía el acuerdo.

La costumbre aragonesa era además mucho más cercana a nuestras leyes parlamentarias actuales, que las de los reinos vecinos y contemporáneos, puesto que el rey no tomaba ninguna resolución, en relación con las contribuciones o impuestos, sin el acuerdo favorable de las Cortes.

Es también digna de ser rememorada la fórmula que el Gran Justicia, que presidía las Cortes, rodeado de *infanzones*, *ricoshomes*, clérigos y diputados de las villas, pronunciaba cuando era coronado un monarca. El rey, con una espada desnuda con la punta sobre el pecho, escuchaba las siguientes palabras de claro corte igualitario y democrático: "*Nos, que cada uno somos tanto como vos, y todos juntos más que vos, os hacemos rey si guardáis nuestros fueros y privilegios, et si non, non*".

Estas Cortes, que gozaban de tanta autoridad al coronar a un nuevo rey, tenían también la facultad de deponerlo si faltaba al juramento de velar por las libertades de todos los aragoneses y ponían también intervenir para suprimir o evitar abusos o para encauzar la administración pública.

En otras partes de Europa, en todo lugar en el que se mezclaron la antigua civilización romana y los vigorosos pueblos germanos y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

esclavos que se instalaron en el continente, encontramos estos atisbos de Poder Legislativo, con mayores o menores facultades, con mayor o menor autoridad, pero siempre con la característica claramente parlamentaria: las Cortes se reunían, deliberaban, discutían y en sus resoluciones se fundaba con frecuencia la decisión final del rey o del emperador, cuando no le eran francamente obligatorias, como en Aragón o como en Inglaterra a partir de la Carta Magna.

#### **d) LAS ÓRDENES RELIGIOSAS**

Sin duda alguna, otra fuente importantísima del sistema parlamentario la contribuyen las órdenes religiosas que durante la Edad Media tuvieron la función, asumida espontáneamente, de preservar la cultura y la civilización durante los varios siglos en los que Europa se encontró sumida en la anarquía y la desunión.

Fueron los monjes medievales quienes redescubrieron y desarrollaron sistemas de votación y de discusión en sus reuniones, para elegir a sus abades y superiores o para tomar algunas otras resoluciones importantes. Fueron ellos también quienes se vieron obligados a encontrar o perfeccionar técnicas de votación y fórmulas para asegurar la libertad de los votantes, y fueron ellos quienes en las constituciones y estatutos de sus órdenes emplearon, como precursores de instituciones futuras, fórmulas de votación calificada.

El historiador inglés Hilaire Belloc, en su obra Europa y la fe, cuando se refiere a la Edad media y a los avances en diversas ramas de la cultura durante los siglos XI, XII Y XIII, señala que junto con el despertar de la arquitectura, con el surgimiento del estilo gótico y al lado de otros avances notables en diversos campos, "aparece de entre las instituciones de la cristiandad, la concepción de los parlamentos

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

representativos, de origen monástico, transportada con éxito al orden civil".<sup>10</sup>

Por su parte, Giovanni Sartori en su obra *¿Qué es la democracia?*, reconoce asimismo la aportación de los monasterios y abadías medievales a los sistemas parlamentarios:<sup>11</sup>

*Las técnicas electorales inicialmente aplicadas en las comunas medievales no provienen de los griegos (quienes por regla, sorteaban las decisiones), sino de las órdenes religiosas, de los monjes enclaustrados en sus conventos fortalezas, que durante la alta Edad Media se encontraron con que tenían que elegir a sus propios superiores. No pudiendo recurrir ni al principio hereditario, ni al de la fuerza, no les quedaba más que elegir a un jefe absoluto. Eran una opción grave. Así, entonces, debemos al devanarse los sesos de los monjes el voto secreto y la elaboración de reglas mayoritarias del voto. Pero para ellos, y después, para todo mundo en la Edad Media y el Renacimiento, la maior pars debía quedar siempre unida a la melior pars, es decir, a la mejor parte.*

*Al final, la elección debía resultar siempre unánime (los rijosos eran acallados a gritos o bastonazos). Reglas mayoritarias, sí, pero derecho de mayoría, no. Repito: el principio consagradorio hasta fines del siglo XVII era la unanimidad.*

Fueron los monjes hermanos de las comunidades religiosas quienes introdujeron el voto secreto, que se sigue usando aún para la elección del pontífice romano, a fin de evitar la influencia de unos sobre otros y las presiones a los votantes, o bien, para evitar el voto por temor reverencial o por simple amistad o compromiso.

No podemos olvidar que una de las promesas que son características de las órdenes religiosas, junto con la de castidad y frecuentemente con la pobreza, es la de obediencia; los religiosos del

---

<sup>10</sup> Belloc, Hilaire, *Europa y la fe*, CEPA, Buenos Aires, Argentina, 1942, Pp. 66.

<sup>11</sup> Sartori, Giovanni: *¿Qué es la democracia?*, Tribunal Federal Electoral – Instituto Federal Electoral, Pp. 64 – 88, México, 1993.



orden regular tenían como regla fundamental de sus organizaciones la de obedecer sin objeción alguna a sus superiores. Pero esos superiores eran escrupulosamente escogidos entre los más experimentados, los más enérgicos o los más santos entre los integrantes de las órdenes, y su elección, cuando las comunidades no eran muy numerosas, se hacía por voto directo de todos los frailes o hermanos, o bien, como sigue sucediendo hoy día, mediante una votación indirecta, ya que al no poder concurrir todos y desde lugares lejanos a los capítulos de las órdenes, se nombraban representantes de cada casa, convento o distrito, según estuvieran organizados internamente.

Las órdenes religiosas, desde muy temprano, en los inicios del cristianismo, en las comunidades de cenobitas que vivían primero solitarios en cuevas y lugares apartados y que luego se agruparon en comunidades, tenían por fuerza de la realidad de la convivencia, que establecer reglas y fórmulas para su propio gobierno; con el tiempo, esas reglas, que frecuentemente fueron escritas para evitar la anarquía y las desviaciones doctrinarias, debieron ser aprobadas por el Papa, en su calidad de jefe de la Iglesia.

La regla de San Benito instituida en el año 500 fue modelo de esos primeros documentos que recogían, junto con las normas rectores de la vida cotidiana, los procedimientos especiales para elegir a sus superiores y para llevar a cabo sus asambleas.

Las dos grandes órdenes de la baja Edad Media, los franciscanos y los dominicos, tuvieron desde sus inicios reglas que se han conservado a través de los tiempos, con cambios, es cierto, pero que han mantenido mucha de la normatividad inicial para la convivencia en comunidad y para la administración de las casas, colegios, seminarios y monasterios, junto con las normas puramente ascéticas.

La historia y la leyenda de la Orden de Predicadores, que tanta influencia ha ejercido en la vida de la Iglesia y aun en el mundo laico, nos relatan que la formulación de la Regla que regiría a la orden fue puesta a discusión y aprobada por la asamblea de los primeros frailes

reunidos por Santo Domingo de Guzmán, fundadores con él de la comunidad. El conocido teólogo, que tanta importancia reviste para el pensamiento católico moderno, Joseph Ratzinger, en su libro provocador y contestatario *¿Democracia en la Iglesia?*, sugiere varias ideas y temas sobre los que sería importante ahondar, pero que por lo pronto confirman la convicción de que los procedimientos democráticos modernos tienen una deuda con la Iglesia Católica y en particular con lo que llama la *estructura colegial de la autoridad eclesial*.<sup>12</sup>

Recuerda Ratzinger que la palabra *Ekklesia* tenía en el Nuevo Testamento el significado de reunión o asamblea, y que la Iglesia era y sigue siendo la asamblea de los cristianos.

Sostiene este pensador que los nombramientos de la autoridad de la Iglesia no deberían venir únicamente de arriba, pero agrega, tampoco tienen que venir únicamente de abajo: "La mutua inteligencia, de ambas partes -concluye- puede contribuir al más recto orden eclesiástico". Esto es, reconoce el valor y la fuerza de la democracia, pero asume que dentro de un cuerpo sumamente complejo y con una muy larga tradición y responsabilidad social, los sistemas distintos de la democracia representativa tienen su sitio y la jerarquización es parte de la organización; pero más adelante destaca: "los dos oficios fundamentales de la Iglesia, Presbiterado y Episcopado, están estructurados en forma colegiada". Y, concluimos, han desarrollado a través del tiempo, conservando su esencia original, su propio y peculiar sistema parlamentario. Finalmente, agregaríamos que la reunión de la Iglesia en Concilio no puede dejar de adoptar su propio sistema de discusión y de tener sus especiales fórmulas y procedimientos para llegar a conclusiones.

En todas las anteriores reglas encontramos diversas menciones al sistema de organización de los grupos y colegios, que guarda relación indudable con los sistemas parlamentarios.

---

<sup>12</sup> Ratzinger, Joseph y Hans Maier: *¿Democracia en la Iglesia?*, Ediciones Paulinas, Pp. 87 - 98 Zalla, Vizcaya, 1971.

## 1.2. PRECEDENTES DEL DERECHO LEGISLATIVO MEXICANO.

Los precedentes extranjeros del parlamentarismo mexicano, más cercanos al inicio de nuestra vida independiente y, por tanto, a nuestras propias instituciones, los encontramos en tres vértices: La Constitución estadounidense de 1787, la Constitución francesa de 1791 y las prácticas parlamentarias de los ayuntamientos o cabildos de los municipios españoles.

A través de la Constitución de Estados Unidos de América recibimos indirectamente la influencia de John Locke y de Montesquieu, ya que los políticos y pensadores de las 13 colonias inglesas independizadas en 1776, cuando redactaron su Constitución, tuvieron a la vista las obras de estos autores que tanto contribuyeron a la cultura democrática moderna.<sup>13</sup>

Como es sabido, las 13 colonias adoptaron al independizarse de Inglaterra un sistema de confederación, con gobiernos autónomos unos de otros, pero todos representativos y con fórmulas de separación de poderes, por lo que desde los inicios como Nación de Estados Unidos de América, la institución del Poder Legislativo integrado por un acuerdo de representantes electos popularmente estuvo presente entre las instituciones políticas nuevas, que fueron las raíces de las fórmulas de equilibrio de poderes que tanto arraigo han tenido en ese país.

Cuando las necesidades políticas y los riesgos de dispersión hicieron sentirse la fragilidad de la Confederación, se buscó la entonces novedosa fórmula del Pacto Federal, que dio consistencia a la Unión y quedó consagrada en la Constitución de 1787.

---

<sup>13</sup> Bátis Vázquez Bernardo: Op. Cit. Pp. 55 – 65.

En El Federalista, Madison, en el art. XLVIII, se ocupa de destacar la importancia capital que en la Constitución estadounidense tiene el llamado por él departamento legislativo, al que considera, por ser precisamente una asamblea, que es *"lo bastante numerosa para sentir todas las pasiones que obran sobre una multitud, pero no tan numerosa como para no poder dedicar a los objetos de sus pasiones, los medios que la razón prescribe..."*<sup>14</sup>

Tal importancia le dieron los fundadores de esta Nación que el artículo 1° de su Constitución es precisamente el que se refiere al Poder Legislativo y a lo largo de sus 10 secciones describe las funciones de ambas cámaras y del Congreso como un todo, establece sus facultades y las limitaciones a ellas.

En el artículo 1° se plasma también lo que se llamó Transacción de Connecticut, fórmula que equilibró a los Estados grandes con los pequeños, consistente en adoptar el sistema de una Cámara de Representantes según la población de cada Estado y una Cámara de Senadores con una representación igualitaria de dos senadores por cada Estado, sea cual fuere el tamaño o la población de éstos.

De esta manera los principios teóricos de la división de poderes, tomados de El espíritu de las leyes de Montesquieu y de las obras de Locke, practicados en forma consuetudinaria en Inglaterra, se plasmaron por vez primera en una Constitución escrita, pensada y redactada para regir a una Nación nueva, recién constituida en un Estado independiente y con tal acierto, que esos artículos aprobados entonces, después de 200 años, siguen en vigor y sirvieron de modelo a muchas Constituciones en el mundo, entre ellas a la nuestra en el siglo XIX y a través de éstas a la actualmente vigente, que toman como guía para organizar nuestro Congreso Bicameral, el establecido en la Carta de 1787.

---

<sup>14</sup> Madison, James, Alexander Hamilton y John Jay: El Federalista, Traducción de Gustavo Velasco, Fondo de Cultura Económica, Pp. 24 - 37, México. 1957.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La segunda vertiente de influencia al sistema de división de poderes y, por ende, a nuestra forma parlamentaria de organizar el Poder Legislativo, nos llega a través de la Constitución de Cádiz y de los mismos hechos tan conocidos y comentados en su tiempo de la Revolución francesa y de la Constitución de 1791, en que se concretaron y expresaron con gran fuerza política los ideales de libertad, igualdad y fraternidad que fueron la inspiración de la revolución y la razón última de su éxito y de su difusión por el mundo.

Más que la Estadounidense, la Constitución francesa de 1791 marcó en definitiva el camino a las constituciones de los estados modernos; en especial su peculiar manera de entender al Poder Legislativo como el representante popular por antonomasia, intérprete sin apelación de la voluntad soberana de los ciudadanos y único autorizado para legislar.

El artículo 4° de la Constitución francesa resume en una fórmula verdaderamente genial los conceptos de la soberanía popular y de la representación. El texto de este artículo es el siguiente:<sup>15</sup>

*La ley es la expresión de la voluntad general, pudiendo concurrir a su formación todos los ciudadanos personalmente o por medio de sus representantes, debiendo ser la misma para todos, tanto si castiga como si protege.*

No podía haber un texto más claro, con más economía de términos y con mayor precisión en conceptos que éste. En unas cuantas líneas resume las ideas de Rousseau sobre la igualdad originaria de los hombres, las de Montesquieu sobre el origen popular de las leyes y las de Sieyès, quien afirma que los Estados Generales y en especial el tercer Estado, son los representantes verdaderos de todo el pueblo francés y los facultados para expedir leyes.

---

<sup>15</sup> Jorge Carpizo: Estudios Constitucionales, Editorial Porrúa, séptima edición, Pp. 302 - 306.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La seriedad con la que los franceses asumieron el principio de la representación popular en los Estados Generales primero y después en la Asamblea Nacional, contrasta sin embargo con la falta de experiencia y con el asambleísmo que critica André Maurois, quien relata cómo la Asamblea caía muchas veces en la anarquía y deliberaba a menudo con la presión popular de las galerías atiborradas de parisinos que intervenían con sus gritos y presencia violenta. La falta de un reglamento de debates, dificultó los trabajos y retardó las resoluciones, cuando no hizo que éstas se tomaran con votos presionados por el pueblo en las graderías.<sup>16</sup>

## EL MUNICIPIO

El gobierno de las ciudades y las villas, que fue por una antigua tradición casi universal un gobierno colegiado, es también para el parlamentarismo una raíz antigua e influyente.

La costumbre de las ciudades de contar con un cabildo o un ayuntamiento, en los que se intercambian puntos de vista, se discute y se vota, dejó su huella en los procesos y en la legislación parlamentaria. Es un hecho que la participación de los gobiernos municipales, sus alcaldes, regidores y síndicos ha sido de capital importancia para la historia política moderna; de esos gobiernos surgieron en Europa las ciudades libres, verdaderas Repúblicas que durante largo tiempo fueron autónomas o casi autónomas, no sin haber sostenido penosas luchas con las casas reinantes y los poderosos de su tiempo.

Moisés Ochoa Campos, en su obra *El municipio*, su evolución institucional, relata cómo el gobierno colegiado de los municipios va ligado desde los remotos tiempos en que se inicia la cultura urbana, con casi todas las formas de organización de las comunidades.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Maurois, André, *Historia de Francia*, Surco, Barcelona, 1951.

<sup>17</sup> Ochoa, Campos, Moisés: *El Municipio*, colección de cultura municipal, México D.F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Para nosotros un precedente remoto de nuestra tradición municipal se encuentra en el gobierno de la ciudad de Roma, cuyo pueblo en sus inicios se dividía en tres tribus, cada una de ellas, en 10 curias y a su vez cada curia en 10 decurias. Cada curia era conocida por un nombre patronímico y contaba con un jefe y con un voto en la asamblea de la ciudad, la *comitia curiata* que era en realidad la forma primitiva de tomar decisiones, anterior aún a la monarquía, que surgió ante la necesidad de que la ciudad tuviera un jefe para los asuntos comunes.

El pueblo se reunía por curias y éstas a su vez estaban compuestas por *gens*; que cada *gens* acudía a la reunión común y tenía un voto o sufragio, que emitían los *senes familiarum* cabezas de los *senes*. Los demás: hijos, clientes, mujeres, no tenían voto ni participaban en la deliberación, tan sólo acompañaban al *pater* quien probablemente escuchaba, antes de sufragar, la opinión de algunos de sus allegados. De esas reuniones de carácter municipal y urbano, surgieron después instituciones más amplias y bien delineadas como el Senado y la organización popular.

Más cerca en el tiempo, encontramos el nacimiento, en la Europa medieval, de las ciudades con gobierno propio: los fueros españoles, las comunas francesas, las ciudades libres italianas son ejemplos, entre otros, de que las comunidades agrupadas en ciudades, en todo el Viejo Continente se organizaban, se daban a sí mismas autoridades y conservaban o volvían a inventar formas de gobierno local, siempre de carácter colegiado y siempre en reuniones abiertas, en las que la discusión formaba parte importante del sistema.

Las instituciones municipales llegaron a América con los primeros descubridores y pobladores que al establecerse en el Nuevo Continente, de inmediato, como consta en innumerables relatos, levantaban la horca y la picota como símbolos de autoridad, construían las casas consistoriales y asumían la misión de gobernar a la ciudad naciente en nombre del lejano rey de España, pero con atribuciones colectivas muy concretas, que la inminencia de los problemas y la

lejanía de la metrópoli obligaban a resolver en el lugar y con la fórmula tradicional de oírse unos a otros y votar las propuestas.

Respecto de nuestro país y de experiencias interesantes en materia de reuniones de ayuntamientos, es conveniente recordar dos hechos muy conocidos, pero que nos indican, uno al inicio y otro al final de los 300 años de dependencia de España, la importancia que en momentos tuvo el sistema de gobierno fundado en la deliberación y en formas más o menos democráticas.

En esa época, Hernán Cortés y sus parciales querían quedarse a poblar, pero los deudos y paniaguados de Diego Velázquez querían volver a Cuba; Hernán Cortés recordó sus tiempos de aprendiz de letrado y para resolver la cuestión, nada mejor que acudir a un expediente democrático. Fundó la Villa Rica de la Vera Cruz y convocó a elecciones de cabildo, de las que resultó electo justicia mayor y capitán general, después de que él y sus amigos "anduvieron toda la noche por el real" convenciendo, de uno en uno, a los conquistadores para obtener sus votos.

Primer proceso electoral en estas tierras, sobre los cálidos médanos de la costa del Golfo y frente al peñón de San Juan de Ulúa, y primera manipulación del voto. Así también, fue la primera experiencia para integrar un cuerpo colegiado de gobierno y primera experiencia de habilidades y recursos de un político, como lo fue sin duda Hernán Cortés, para comprometer y doblegar a sus rivales.

Desgraciadamente, mientras en México se fundaban los primeros ayuntamientos, se ponían las picotas en las plazas y se construían los edificios propios de las villas, casas de cabildos, rastros y alhóndigas, en España el sistema autoritario se recrudecía bajo el gobierno de Carlos V, quien en la batalla de Villamar derrotó a los "comuneros" españoles que exigían el respeto a sus fueros y a las "cartas pueblas" de sus villas.



En el otro extremo de la historia de la Nueva España, al finalizar casi el virreinato, en 1808, el abogado formada en el antiguo Colegio de San Ildefonso, licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, en su carácter de Síndico del ayuntamiento de la Ciudad de México, al enterarse de la prisión de los reyes de España en manos de las tropas napoleónicas, propuso al Cabildo y convenció a este cuerpo edilicio de que presentara el ayuntamiento en pleno una comunicación al virrey, en la que se le dijo que ante la abdicación forzada de los Borbones a favor de Napoleón, la Nación, representada por sus corporaciones municipales, era la indicada para asumir la soberanía y conservarla intacta hasta la restitución de los reyes legítimos.

De hecho y de derecho, esa declaración acordada después de un debate en el Cabildo, significaba la independencia de la Nueva España, lo que los peninsulares no pudieron admitir. Por ella, depusieron al virrey que simpatizaba con la idea, redujeron a prisión a Primo de Verdad y a otros integrantes del Cabildo y dieron por cerrado el caso.

Lo interesante es que en la Nueva España, un gobierno colegiado y representativo, precisamente el de la capital del virreinato, asumía el papel de representante de la Nación, vale decir, del pueblo, y debatía y votaba para tomar una resolución trascendente, como la declaración de independencia del reino.

### **1.3. TRASCENDENCIA DEL PODER LEGISLATIVO.**

Pese a que nuestro país ha vivido intensas etapas de presidencialismo exacerbado, el poder legislativo ha tenido un papel relevante en la construcción política del país. Nadie puede olvidar los periodos intensos de debate parlamentario en la época de la reforma, donde destacaron figuras como las de Ignacio Manuel Altamirano.

Quien podría negar la relevancia del constituyente del 1917; pero sobre todo, la importancia del poder legislativo, cobra justa dimensión en las últimas décadas; juega un rol de primer nivel en la transición política del país y le garantiza su estabilidad.

En periodos de guerrilla e incertidumbre, el poder legislativo ha evitado la pulverización del país.

En los últimos años ha sido caja de resonancia de problemas políticos y casos de corrupción encubiertos.

En la etapa moderna, el politólogo Alonso Lujambio<sup>18</sup>, señala 3 razones que ubican al poder legislativo como el "motor de la transformación democrática de México":

1. Con la reforma constitucional de 1962 que inserta el sistema de Diputados de partido, es el primer espacio que institucionalizó el pluralismo en los ámbitos colegiados de representación política.
2. Con la reforma política de 1977, la Cámara de Diputados fue el foro de convergencia de los cuadros directivos de los partidos políticos.
3. A partir de 1988, la Cámara de Diputados es el espacio para la negociación y el fiel reflejo de la pluralidad política del país.

Sin duda la transición política del país, pasa por el fortalecimiento del poder legislativo.

---

<sup>18</sup> Lujambio, Alonso: El Poder compartido, editorial océano, México, D.F., 2000, P.p. 33 a 35.

Para iniciar este fortalecimiento, vale la pena anotar los requisitos que Emilio Krieger considera indispensables, los cuales siguen vigentes:<sup>19</sup>

- a) Auténtica y confiable elección popular de quienes ocupen las curules de los órganos legislativos, federales o locales.
- b) Verdadera representatividad de quienes sean elegidos para ocupar esos puestos, la cual se relaciona estrechamente con el conocimiento de los problemas y las aspiraciones populares.
- c) Real independencia de los órganos legislativos colegiales respecto a la voluntad personal y omnimoda del jefe del Poder Ejecutivo federal, quien, como se ha dicho reiteradamente es el único que en la actualidad está investido de la facultad de mandar. Secundariamente, cabe exigir la independencia de cada legislatura local frente a la voluntad prepotente de su respectivo gobernador.

---

<sup>19</sup> Krieger, Emilio: "La Constitución Restaurada" editorial grijalbo, México, D.F., P. 80

# CAPÍTULO SEGUNDO

## 2. FORMAS DE GOBIERNO.

### 2.1. CLASIFICACIÓN DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS.

La clasificación de las formas de gobierno deriva de la aplicación que en la práctica ha recibido el principio de la división de poderes. Fundamentalmente, derivada de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo (ya sea de equilibrio o de preeminencia de un poder) pueden establecerse diferentes categorías gubernamentales.

Para el presente estudio entenderemos por sistema político al conjunto organizado de instituciones interactuantes de poder.

Atendiendo uno de los criterios de clasificación de los regímenes políticos contemporáneos, se puede definir, que "de acuerdo con las instituciones orgánicas o formales de poder habrá sistemas políticos presidenciales, parlamentarios y semipresidenciales o híbridos".<sup>20</sup>

Para definir la tipología de los sistemas, el abogado Reyes Salas toma como referencia a las instituciones de poder. En virtud de este método ubica cinco clasificaciones:<sup>21</sup>

A) Sistemas Presidenciales, Parlamentarios y Semipresidenciales.

<sup>20</sup> Reyes Salas, Gonzalo: "Sistemas Políticos Contemporáneos", Editorial Oxford, México, 1999, P. 93

<sup>21</sup> Ibidem.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- B) **Sistemas Dependientes o Interdependientes de los grupos de presión.**
- C) **Sistemas Socialistas, Liberales, Neoliberales, de Compromiso Social y Socialdemócratas.**
- D) **Sistemas de partidos Competitivos y Sistemas de partidos no Competitivos.**
- E) **Sistemas de práctica plebiscitaria y Sistemas de práctica de Referéndum.**

**Para el desarrollo de la tesis, tomaremos como base la primera clasificación expuesta.**

## 2.2. RÉGIMEN PRESIDENCIAL.

Desde el ángulo teórico el ejecutivo y el legislativo son independientes, cada uno actúa dentro de la esfera de competencia que le ha sido asignada por la Constitución; sin embargo, ambos están obligados a coordinarse (y a llegar a consensos) para sacar adelante puntos estratégicos del proceso político (y del desarrollo del país).

Por lo tanto, podríamos señalar que en este sistema la función ejecutiva del gobierno es independiente de las funciones legislativa y judicial. Sus características son:<sup>22</sup>

- a) El poder ejecutivo es unitario. El Presidente es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El Presidente es electo por el pueblo.
- c) El Presidente nombra y remueve a los Secretarios de Estado.
- d) El Presidente y los Secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) El Presidente y los Secretarios de Estado no pueden ser miembros del Congreso.
- f) El Presidente puede pertenecer a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- g) El Presidente no puede disolver el Congreso.

---

<sup>22</sup> Carpizo, Jorge: "El presidencialismo Mexicano", editorial siglo veintiuno editores, décimotercera edición, P.14.

En este régimen, tanto al presidente como al poder legislativo se les elige por el voto popular. Por ello a este régimen se le conoce como sistema de legitimación democrática dual, en virtud de que tanto el presidente como las cámaras legislativas se legitiman en el sufragio universal y directo.<sup>23</sup>

En el sistema presidencial tanto el ejecutivo y el legislativo tienen mandatos fijos.

Según la definición de Sartori estamos ante un sistema presidencial puro si, y sólo si, el jefe de estado (el Presidente):<sup>24</sup>

- a) Es electo popularmente;
- b) No puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y
- c) Encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.

---

<sup>23</sup> Fix- Zamudio, Hector y Valencia, Salvador: "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado", Editorial porrua, México 1999, P. 260.

<sup>24</sup> Sartori, Giovanni: "Ingeniería Constitucional Comparada", editorial fondo de cultura económico, P. 99, México, D.F.

## 2.2.1. ALGUNAS MODALIDADES DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL.

Es un hecho que el sistema clásico y recurrente es el modelo norteamericano; sin embargo, en muchas latitudes, este sistema ha tenido variantes y se ha desarrollado de diversas maneras.

El caso mexicano fue un modelo atípico, denominado presidencialismo y caracterizado por la hegemonía de un partido; en ulteriores capítulos veremos con detenimiento nuestro caso (el mexicano), por ahora señalaremos como modalidad del régimen presidencial a la tendencia latinoamericana.

De todos es sabido que la tendencia dominante en los países latinoamericanos ha sido el modelo presidencial. Con influencia española y marcada influencia norteamericana. Con el transcurso del tiempo, los regímenes latinoamericanos han conformado modelos propios.

Hace décadas Loewenstein, realizó una clasificación de los sistemas presidenciales latinoamericanos:<sup>25</sup>

- a) Sistema presidencial puro. Que predominaba desde la óptica de Loewenstein en la mayoría de las Repúblicas Latinoamericanas.
- b) Sistema presidencial atenuado. En el que el presidente y su gabinete se organizan en un consejo para ejercer el poder y conforman el poder ejecutivo.

---

<sup>25</sup> Loewenstein, Karl: "La Presidencia fuera de los Estados Unidos", Boletín del Instituto de Derecho comparado, México, Número 5, 1949, Pp. 15 y 55.



- c) Sistema presidencial de parlamentarismo aproximado. El caso peculiar (conocido en México) es el de los primeros años de vigencia de la Constitución de 1857 cuando una asamblea unicameral tenía preponderancia. En Chile hubo un largo periodo (entre 1821 y 1925) cuando el gabinete del presidente no podía gobernar sin consentimiento del parlamento.

### 2.3. SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL.

Este sistema funciona basado en el poder compartido: "El Presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo".<sup>26</sup>

Sus características son:<sup>27</sup>

- a) Estructura de autoridad dual (diarquía entre un jefe de Estado o Presidente y un jefe de gobierno o primer ministro).
- b) Elección directa y popular del Presidente.
- c) El presidente conserva importantes facultades que le permiten un control político comparable al del sistema presidencial.
- d) El Primer ministro o jefe de gobierno tiene responsabilidad directa y esta controlado por el parlamento.

---

<sup>26</sup> Sartori, Giovanni: "Ingeniería Constitucional comparada", editorial fondo de cultura económica, segunda edición, México, 1996, P. 136.

<sup>27</sup> Reyes Salas, Gonzalo: Op. cit. P. 99.

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

- e) Oscilación entre la preponderancia de aspectos del sistema presidencial y el sistema parlamentario, de acuerdo con la voluntad electoral.
- f) Existe una gran colaboración entre los órganos legislativo y ejecutivo.

Este régimen presenta una solución mixta, "a primera vista, el régimen semipresidencial tiene mas de parlamentario que de presidencial, ya que tiene un jefe de estado y un jefe de gobierno con su gabinete, siendo estos dos últimos responsables ante el parlamento. Pero si se detiene el análisis se nota que el jefe de estado no es el de un gobierno parlamentario, en virtud de que el presidente de la Republica es electo por sufragio universal, así como también esta dotado de atribuciones muy importantes, por lo cual no juega un papel meramente honorífico".<sup>28</sup>

### 2.4. RÉGIMEN PARLAMENTARIO.

En este sistema el titular de la función ejecutiva tiene dependencia e integración al órgano legislativo. Sus características son:<sup>29</sup>

- a) El poder ejecutivo (incluidos los miembros del gabinete) forma parte del parlamento tanto jurídica como políticamente.
- b) El ejecutivo tiene la obligación de dimitir en caso de un voto de desconfianza del parlamento.
- c) El ejecutivo puede disolver el parlamento.

---

<sup>28</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia, Salvador: Op. Cit. P.268.

<sup>29</sup> Ibidem.

- d) Como regla general, la función ejecutiva se divide en un jefe de Estado y un jefe de gobierno.
- e) El jefe de gobierno pertenece al partido mayoritario del parlamento o a la coalición que forma la mayoría.
- f) El órgano legislativo designa a los miembros del gabinete.
- g) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.
- h) La administración pública se encuentra sometida a la constante supervisión del parlamento.

Existe en el parlamentarismo una relación flexible entre el ejecutivo y el legislativo, de tal forma que se presenta una dependencia estrecha entre ambos poderes.

En los regímenes parlamentarios, el poder ejecutivo se entrega a dos órganos diferentes: jefe de estado y jefe de gobierno.

Al jefe de Estado (generalmente) se le designa por un prolongado lapso, puede ser un rey o un presidente de la República. Este funcionario desempeña un papel esencialmente honorífico. Pero, como bien señala el maestro Fix Zamudio "el jefe de Estado no es una figura inútil, en él se personifica la unidad y continuidad de la Nación, por lo cual puede actuar como un órgano de equilibrio y en ciertos casos puede intervenir para resolver las situaciones de crisis entre el parlamento y el gobierno".<sup>30</sup>

Por su parte, el jefe de gobierno denominado primer ministro, tiene en sus manos el poder político efectivo y la administración del país.

---

<sup>30</sup> Fix Zamudio, Héctor y Valencia, Salvador: Op. Cit. 257.

Todos los miembros del gabinete forman parte del parlamento "porque se considera que la asamblea puede ejercer un mejor control sobre sus propios miembros que sobre elementos extraños a ella, así puede conducirlos a cualquier debate que le interese o incluso enjuiciar su actuación".<sup>31</sup>

En los regímenes parlamentarios la responsabilidad política tiene marcada relevancia. Puede ser por iniciativa parlamentaria o del propio gobierno.

El parlamento está siempre pendiente de la conducción del gobierno y en un determinado momento puede amenazarlo con enjuiciar su actuación y retirarle su apoyo; el instrumento que impulsa dicho mecanismo de la responsabilidad, se conoce con diferentes nombres: interpelación, moción de censura, moción de desconfianza o moción de desconfianza constructiva.

Cuando es el gobierno el que promueve la responsabilidad, se le denomina (generalmente) moción de confianza, en ella se plantea por el jefe de gobierno que la asamblea se pronuncie sobre la política que ha implementado "si el voto es negativo significa la caída del propio gobierno, en virtud de que el parlamento decidió retirarle su confianza. Posee a su favor el ejecutivo, además, el famoso poder de disolución de la asamblea, para que en nuevas elecciones los electores decidan si apoyan al gobierno o al parlamento; dicho poder de disolución quede a discreción del jefe de gobierno, el cual puede presentarlo tenga o no conflicto con el legislativo, ya que de la misma manera que el parlamento pueda amenazar al Ejecutivo con hacerlo caer, en reciprocidad el Ejecutivo puede amenazar al parlamento con hacerlo cesar en sus funciones".<sup>32</sup>

Finalmente, en este tipo de régimen, es el pueblo el que dirige los conflictos (entre gobierno y parlamento) a través de su voto.

---

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ibidem.

## 2.4.1 ALGUNAS MODALIDADES DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.

En los países que se ha implementado este sistema, ha conformado diversas fisonomías en virtud de la flexibilidad de su naturaleza.

Tomaremos aquí la clasificación que hace el maestro Fix Zamudio.<sup>33</sup>

- a) Régimen parlamentario monista y régimen parlamentario dualista.

La mayoría de los regímenes parlamentarios en la actualidad son monistas, en la cual el jefe de estado queda en un papel honorífico. Las diversas experiencias fueron demostrando que cuando el jefe de estado intervenía con un poder efectivo se producía un empantanamiento de las instituciones.

Cabe señalar, que desde sus orígenes el régimen parlamentario se practicó de manera dualista (en la Gran Bretaña y en Bélgica durante el siglo XIX).

Algunos tratadistas han opinado que "la Constitución Francesa vigente recogió algo del sistema dualista, en cuanto el presidente es electo como jefe de estado y tiene mucha intervención en la vida política, derecho en la práctica a nominar y revocar al primer ministro, así como potestad de disolver la asamblea nacional sin el mecanismo que en reciprocidad debería tener el parlamento".<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Ibidem. Pp. 262 a 265.

<sup>34</sup> Ibidem.

Grosso modo, esta distinción se funda en el alcance de la responsabilidad política; en el régimen monista el jefe de gobierno y sus ministros tienen únicamente tal responsabilidad política ante el parlamento, mientras que en el dualismo su responsabilidad es doble, ante el parlamento y ante el jefe de estado.

- b) Régimen parlamentario inorgánico y régimen parlamentario racionalizado.

Al régimen parlamentario inglés se le ha dominado inorgánico, porque comenzó a funcionar sin reglas previas, que no podían establecerse dado que no había una Constitución escrita, sino que fue un resultado del propio funcionamiento de las instituciones políticas y de los partidos.

En cambio, en países con diferente tradición política y regímenes multipartidistas, se ha practicado el denominado régimen parlamentario racionalizado, en el cual se llevaron a la Constitución los principios que prevalecían en dicho régimen (vgr. Constitución alemana de Weimar).

- c) Gobierno de gabinete y gobierno parlamentario.

La clasificación se hace de acuerdo al grado de preponderancia del gobierno (primer ministro y gabinete) sobre el parlamento. En sus principios el gobierno inglés fue calificado como un auténtico gobierno de gabinete.

- d) Régimen parlamentario bipartidista y régimen parlamentario multipartidista.

Las consecuencias del sistema parlamentario bipartidista es que el gabinete se compone de manera homogénea, la confianza para él está asegurado durante toda la legislatura, se opera una fuerte concentración de poder en las manos del primer ministro y las elecciones permiten escoger entre dos equipos a su gobierno, (Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Canadá, Australia etc).

El régimen parlamentario multipartidista presenta rasgos opuestos a los anteriormente señalados. En este régimen, como ningún partido tiene la mayoría absoluta, el gobierno debe apoyarse sobre una coalición de partidos, por ello su composición es heterogénea.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO TERCERO

### 3. ANTECEDENTES DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO.

La función legislativa es la única a través de la cual se constituye la voluntad ordinaria del Estado. Cualquier otra función constitucional debe ser reconducida de manera más o menos inmediata y a través de procedimientos distintos a la función legislativa.

La voluntad ordinaria del Estado puede extenderse en principio a todo aquello que no está expresamente prohibido por la Constitución. Se trata de un territorio muy amplio, ya que, como sabemos por las lecciones de Teoría General del Estado, la Constitución es una norma vocacionalmente incompleta, que deja un margen de maniobra político y jurídico muy amplio.

Dicho con otras palabras: es a través de la función legislativa como se procede a la interpretación primaria y general de la Constitución. Es, con mucha diferencia, la interpretación más importante política y jurídicamente del texto constitucional. Es cierto que su interpretación puede ser revisada por la Justicia Constitucional. Pero tal revisión es la excepción que confirma la regla. En los Estados Constitucionales normalizados más del 99 por ciento de la interpretación constitucional es interpretación exclusivamente legislativa. El dato, como puede verse, es fundamental para entender el funcionamiento del Estado.

En términos generales, la función legislativa se caracteriza por rasgos tanto materiales como formales. Materialmente la función legislativa se expresa en la producción de normas jurídicas, esto es, de disposiciones generales y abstractas. Formalmente se caracteriza por la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



existencia de un órgano legislativo que opera a través de un procedimiento regulado en la Constitución y desarrollado en los reglamentos parlamentarios. Lo normal es que ambos caracteres coincidan. Pero pueden no coincidir. A veces la función legislativa se expresa en actos que no definen una norma jurídica que por tanto no innovan el ordenamiento: por ejemplo, la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado o la concesión de la autorización para la prestación del consentimiento del Estado a los Tratados Internacionales. En tales casos nos encontramos ante lo que la doctrina califica de leyes en sentido exclusivamente formal. Esta distinción tuvo importancia en el constitucionalismo monárquico del siglo XIX, pero hoy ya no la tiene. En prácticamente todos los Estados la distinción es constitucionalmente irrelevante.

Dado el carácter de creación de la voluntad del Estado en que la función legislativa consiste, el órgano a través del cual se ejerce tiene que ser necesariamente un órgano colegiado y numeroso, en el que pueda expresarse políticamente la diversidad de la sociedad. La voluntad del Estado debe ser la voluntad política de la sociedad. En consecuencia, como en la sociedad coexisten intereses y opiniones distintas, el órgano del Estado que la expresa debe estar constituido de tal manera que puedan tener cabida en él dichos intereses y opiniones. Esta es la razón por la que desde los orígenes de Estado Constitucional la función legislativa ha sido confiada a un Parlamento, en el que el número de parlamentarios guarda una determinada relación con el volumen global de la población y con su distribución territorial.

Ahora bien, la Constitución del órgano es condición necesaria pero no suficiente para el ejercicio de la función legislativa. Es necesario además que ese órgano actúe con un procedimiento específico, en el que tengan posibilidad de expresarse con plena publicidad todos esos intereses y opiniones distintos representados en el Parlamento. La Ley tiene que ser expresión de la mayoría parlamentaria, pero de una mayoría que tiene que enfrentarse ante la opinión pública con las razones de la minoría. Tanto la Constitución del órgano como el procedimiento tienden a posibilitar no sólo la confrontación sino también el compromiso entre la mayoría y la minoría en el ejercicio de la función legislativa. No lo exige como ocurre con la

función constituyente o las cuasiconstituyentes, pero los posibilita. En la mayor parte de las Leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría.

México, mientras fue el reino de la Nueva España, no tuvo experiencia alguna de carácter parlamentario, fuera de los capítulos y reuniones generales de los clérigos regulares, o bien de los debates académicos en las universidades o en los colegios o seminarios de las diversas órdenes religiosas, especialmente de los jesuitas.

Pero en el campo civil, los súbditos de la Nueva España no tenían ninguna participación en debates o discusiones públicas, y tampoco en los cargos administrativos o judiciales, que se les conferían casi siempre a los peninsulares enviados *ex profeso*.

La posición política de los criollos mexicanos fue definida por el marqués de Croix, virrey de la Nueva España, ejecutor eficaz de la orden de expulsar a los jesuitas y quien, ante los reclamos de la población contestó: "a los súbditos del gran monarca que ocupa el trono de España no les toca discutir los altos asuntos de Estado, sino tan sólo callar y obedecer.

Es por eso que el primer acercamiento de algunos mexicanos a un proceso parlamentario se tuvo en nuestro país cuando se hizo la convocatoria para que se enviaran diputados a las Cortes, que se reunirían en Cádiz para discutir la Constitución que oficialmente se denominó Constitución Política de la Monarquía Española; dicha convocatoria se publicó en la Nueva España el 16 de mayo de 1809.

La convocatoria fue expedida por la regencia, rebelde a Napoleón, quien había logrado la abdicación de los reyes españoles; en México, para dar cumplimiento a ella, se eligieron 15 diputados, 11 por

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

el Virreinato y cuatro por las Provincias Internas. En tanto que los diputados mexicanos llegaban a Cádiz, actuaron como suplentes siete residentes en España, quienes continuaron en el desempeño de sus cargos a un cuando arribaron los propietarios electos.

Así, México tuvo su primera experiencia electoral cuando se nombraron los diputados que cruzarían el océano y 22 compatriotas tuvieron por primera vez una experiencia parlamentaria y contacto con la política y las grandes decisiones públicas.

Entre los diputados mexicanos que más destacaron después en la política nacional, asistieron a los debates de Cádiz, José Miguel Ramos Arizpe, representante de Coahuila y José Miguel Guridi y Alcocer, de Tlaxcala. Tanto éstos como los demás diputados estuvieron en contacto y recibieron el influjo de las ideas de libertad e igualdad que desde la Revolución Francesa circulaban por el mundo y que fueron el factor fundamental de los grandes cambios políticos de la época.

Entre los triunfos que pudieron atribuirse a los diputados americanos y entre ellos, por supuesto, a nuestros primeros legisladores, está el solemne reconocimiento de la igualdad entre los peninsulares y los americanos, contenido en el artículo 1° del documento que declara textualmente: "La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios", concepto que se complementó en el artículo 5°, que define como españoles a todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas y a los hijos de éstos.

El reconocimiento de igualdad entre peninsulares y americanos fue de suma importancia y a través de mestizos e indios quedaron en una situación de igualdad jurídica con los españoles y criollos, puesto que la única exigencia de la Constitución es que fueran libres, esto es, que no estuvieran bajo el régimen de esclavitud.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Otras experiencias que los mexicanos obtuvieron de la Constitución de Cádiz fueron las formas políticas nuevas de división de poderes y participación de todos en la elección de, al menos, el Poder Legislativo.

La Constitución, en su artículo 15, estableció que la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey. Las Cortes, por otra parte, fueron definidas en el artículo 27 como "la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá".

Se estableció que por cada "90 mil personas de la población" habrá un diputado; se fijó una forma complicada e indirecta de elección lejana todavía del sistema directo y universal pero, en cambio, se fijaron otras reglas que son las primeras de carácter parlamentario que estuvieron vigentes, así fuera en forma efímera, en el territorio mexicano.<sup>35</sup>

La renovación de las Cortes se haría cada dos años sin posibilidad de reelección inmediata y se precisó la facultad de los diputados de proponer por escrito o verbalmente los proyectos de ley.

El proyecto, se dijo, debería ir acompañado de las razones en que el diputado se fundaba para presentarlo; una vez presentado, era leído varias veces a las Cortes y de aprobarse, previa discusión, era enviado al rey, que tenía la facultad de sancionar las leyes. Si el rey negaba la sanción, ya no era posible tratar ante las Cortes el mismo asunto durante ese año. Si el proyecto, en cambio, era sancionado por el monarca, se llevaba a cabo su promulgación solemne.

---

<sup>35</sup> Batiz Vázquez, Bernardo: Teoría del Derecho Parlamentario, editorial Oxford, México, D.F., 1999, p. 61.

La Constitución estableció que las sesiones durarían tres meses consecutivos cada año, a partir del primero de marzo, que se podrían prorrogar las sesiones hasta un mes más, cuando el rey así lo solicitara o las Cortes lo creyeran necesario, siempre que la prórroga se aprobara por dos terceras partes de los diputados.

Entre las funciones de las Cortes destacan: las de proponer y decretar leyes, interpretarlas y derogarlas; aprobar tratados internacionales, fijar los gastos de la administración pública, establecer contribuciones y resolver asuntos vinculados a la educación, la economía, y el reconocimiento público del príncipe de Asturias, heredero del trono.

Se establecieron en la Constitución instituciones que encontraremos después en las constituciones mexicanas, como la diputación permanente, que seguiría actuando en los recesos de las Cortes, las reuniones extraordinarias para casos que fuera necesario resolver en los recesos y fórmulas mínimas para regular la discusión y la votación de los asuntos que se someterían al pleno.<sup>36</sup>

Para la Nueva España entonces y para México independiente después, fue la primera vez que se participó en elecciones de representantes; por vez primera también, diputados mexicanos participaron en debates parlamentarios y se familiarizaron con las técnicas legislativas.

La experiencia de la vigencia de un Código político, aun cuando fuera está parcial y por corto tiempo, abrió las conciencias y marcó rumbos, ya que entre otras cosas, se precisó y aclaró la fórmula de división de poderes y se conoció el sistema representativo y el proceso de elecciones.

---

<sup>36</sup> ibidem. p. 62.

La Constitución de Cádiz estableció un sistema unicameral, el cual se inspiró primordialmente en la Constitución francesa de 1791.

Años más tarde Ignacio López Rayón, fundó la Suprema Junta de Zitácuaro, que representa el segundo dato histórico que fue delineando la representación popular con carácter político.

Posteriormente bajo la directriz de Don José María Morelos y Pavón se instaló el primer Congreso constituyente de México en 1813 teniendo como sede Chilpancingo, Guerrero.

Morelos expresó en los Sentimientos de la Nación, su visión de país, con preceptos novedosos y libertarios que reflejan sus ideas de avanzada.

El extinto José Francisco Ruiz Massieu, realizó un análisis sistemático de este documento, de la siguiente manera:<sup>37</sup>

#### • ASPECTOS POLÍTICOS:

1. Se proclama la independencia de la América Mexicana, lo que contrasta con lo que pugnaba López Rayón, quien sostiene en sus "elementos", que la soberanía residirá en Fernando VII (Punto 1°).
2. Se reconoce que la soberanía dimana del pueblo y que se deposita en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias, con lo que coincide con el planteamiento de Mier y del Cabildo de la ciudad de México, aunque sin hacer suya la teoría de la reasunción (punto 5°).

---

<sup>37</sup> Ruiz Massieu, José Francisco: El parlamento, colección José María Luis Mora, 1996, segunda edición, P.p. 28, 29 y 30.

3. Se consagra el principio de división de poderes que divide el ejercicio en los poderes: Judicial, Ejecutivo y Legislativo (punto 6°).
4. Se establece el principio republicano de la rotación de los (punto 7°), y que su encargo será remunerado (punto 8°).
5. Se consagra la ideología liberal, mirada como la opuesta al régimen político colonial (tiránico se le denomina, punto 11°).
6. Se dispone que las leyes las elaboren hombres sabios (punto 14°).
7. Se postula la separación de la Iglesia y del Estado al disponerse que el dogma sólo se sostendrá por la propia jerarquía eclesiástica (punto 4°); que las obvenciones no estarán revestidas de coercitividad (punto 3°) y que no habrá fuero eclesiástico (punto 13°).

• **ASPECTOS SOCIALES:**

1. Se dispone que las leyes buscarán la justicia social (que moderen la opulencia y la indigencia) y el mejoramiento moral del hombre (punto 12°).
2. Se suprimen los fueros (punto 13°).
3. Se proscriben la esclavitud y las castas para que todos los hombres sean iguales y sólo los diferencien la virtud y el vicio (punto 15°).
4. Se suprime el régimen tributario colonial que agobia al pueblo (punto 2°).

- **DERECHOS DEL HOMBRE:**

1. Se consagra el derecho de propiedad (punto 17°).
2. Se consagra el derecho a la inviolabilidad del hogar (punto 17°).
3. Se prohíbe la tortura (punto 18°).
4. Se consagra el derecho de igualdad al prohibirse la esclavitud y las castas (punto 15°).

- **EN RELACIÓN CON LOS EXTRANJEROS:**

1. Se prescribe que los empleos sólo se podrán obtener por americanos (punto 9°) y únicamente podrán aceptar extranjeros que sean artesanos capaces de instruir y estén libres de toda sospecha (punto 10°).
2. Se franquean las puertas a las naciones amigas pero no podrán internarse los extranjeros (punto 16°). Y se permiten las importancias pero con arancel del 10% (punto 16°).
3. Se prohíbe la entrada a tropas extranjeras (punto 20°).
4. Se prohíben las expediciones fuera de la Nación (punto 21°).



- **EN RELACIÓN CON LA RELIGIÓN:**

1. Se establece que la única religión que se admitirá será la católica (punto 2°).
2. Se proviene que los ministros se sostendrán por el diezmo y las primicias (punto 3°).
3. Se prescribe que el 12 de diciembre se dedicará a la Virgen de Guadalupe (punto 19°).

**OTROS:**

1. Se dispone que el 16 de septiembre sea el aniversario de la voz de la independencia (punto 13°).

El Congreso convocado por Morelos, conocido como de Chilpancingo pero oficialmente denominado Congreso de Anáhuac, tomó varias decisiones importantes antes de terminar de redactar la Constitución de Apatzingan. El 6 de noviembre de 1813 emitió la solemne "Declaración de Independencia", que proclama "rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español". Posteriormente en Apatzingan, expidió el "decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana".

Bernardo Bátiz, apunta que la Constitución de Apatzingan estuvo mucho más cerca de un sistema parlamentario que de un sistema presidencialista.

Este autor argumenta, que en la Constitución en comenta, la soberanía reside en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, que es el Congreso, cuerpo que encarna el poder legislativo, el cual por esta disposición se sitúa en una posición privilegiada y superior respecto de los otros dos poderes, el ejecutivo y el judicial, que no tenían esa atribución de soberanía.

La preponderancia del Congreso, se confirma con la facultad que tiene este poder, de elegir a los miembros del ejecutivo y a los del poder judicial, así como las facultades consignadas en los artículos 104 y 105, de nombrar ministros y embajadores y elegir generales de división.<sup>38</sup>

Al supremo Congreso le correspondía la facultad legislativa en toda su amplitud, inclusive la reglamentaria, así como la iniciativa de las leyes. Estaban a su cargo también las relaciones internacionales, el control de varios aspectos fiscales y una gran intervención en materia de nombramientos. Había inclusive extremos como el de que los miembros del poder ejecutivo no podía pasar una noche fuera del lugar de sus funciones, sin el permiso legislativo correspondiente.

En la Constitución de Apatzingan quedó prohibida la reelección de legisladores, salvo que mediara un periodo (el tiempo de una diputación). Se establece también el unicamarismo.

Previo al Congreso que aprobó la Constitución de 1824, se presentó el plan de Iguala que maniobraba al poder legislativo y los tratados de Córdoba que contemplaban a las Cortes como la encarnación del legislativo.

---

<sup>38</sup> Batiz, Vázquez, Bernardo: Op. cit. p. 64

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.1. CONSTITUCIÓN DE 1824.

A la promulgación de la Constitución de 1824 le precedió el "Acta Constitutiva de la Nación Mexicana", a través de la cual se adopta el sistema federal.

En la breve historia de la cámara de diputados que presenta el Congreso de la Unión, se apunta que: "el 24 de febrero de 1822 nació propiamente el poder legislativo de México al abrirse las sesiones bajo la presidencia del diputado José Hipólito Odoardo."<sup>39</sup>

No obstante, el 31 de octubre de 1822, Iturbide disolvió a esa Asamblea y no fue sino hasta 1823 que se conformó un Congreso Constituyente que le dió vida a la primera Constitución Federal de la República, publicada en 1824.

Los trabajos de este segundo Congreso constituyente principiaron el 7 de noviembre de 1823, los debates fueron de gran nivel, por la calidad de los legisladores y por los temas discutidos, que eran esenciales para la configuración de la Nación. Las alternativas eran: Federalismo o Centralismo, y la fisonomía que debería tener el ejecutivo.

El debate para decidir entre Federalismo y Centralismo provocó la división de la asamblea. Los federalistas eran (entre otros) Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farias y Crescencio Rejón; entre los centralistas figuraban Carlos María de Bustamante y Fray Servando Teresa de Mier.

Después de excelentes intervenciones de ambos grupos, la balanza se inclinó a favor del sistema federal. El 31 de enero de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación que expresaba "La Nación adopta

---

<sup>39</sup> El sitio web es [www. Camara de Diputados. gob. mx](http://www.Camara de Diputados. gob. mx).

para su gobierno la forma de República representativa, popular federal". Por lo que se refiere a los debates sobre la forma de gobierno, el sistema presidencial triunfó con la Constitución de 1824.

El primer antecedente del sistema bicameral lo encontramos el 17 de noviembre de 1821 cuando se expide el decreto de convocatoria para el constituyente que se celebraría el año siguiente. Cabe señalar que aun cuando estaba establecido en el decreto (la división del cuerpo legislativo en dos salas) los diputados ignoraron deliberadamente ese precepto y se constituyeron en asamblea única. Posteriormente esa primer asamblea como ya se anotó fue disuelta.

Con ulterioridad el sistema bicameral quedó establecido de manera clara en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824.

Esta Constitución de 1824 destacó ampliamente el diseño del poder legislativo; Este poder es depositado en un Congreso General, que se divide en dos cámaras: de Diputados y de Senadores.

Para los diputados establece un periodo de dos años, determina que se elegirá un diputado por cada 80 mil habitantes o fracción que exceda de 40 mil y que los estados con menos población tendrían de cualquier modo, al menos un diputado; se estableció que habría un suplente por cada tres propietarios.

El Senado se integró por dos senadores por Estado, renovable por mitades cada dos años.

Los requisitos mínimos de edad eran: para diputados 25 años y para senador 30 años.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Para Bátiz "la Constitución Federal de 1824 significa un acierto por su oportunidad para detener la disgregación de los estados y, desde el punto de vista técnico, establece reglas claras y congruentes en materia parlamentaria, alude al reglamento y deja sentados principios fundamentales, que serán reformados una y otra vez por las constituciones posteriores, hasta nuestros días.<sup>40</sup>

### 3.2. LEGISLATURAS DE 1824 A 1856.

En las primeras décadas del incipiente país independiente, se vivieron intensas etapas de turbulencia política, las asonadas, cuartelazos y motines, fueron la nota distintiva de los primeros años.

Derivado de esos vaivenes, al arribar al poder los conservadores en 1835, desconocieron el sistema federal y promulgaron una Constitución centralista.

Los conservadores aprobaron una legislación centralista, pese a que los constituyentes de 1824 establecieron que no se podría modificar el sistema de gobierno y que para reformar a la Constitución tendrían que intervenir dos legislaturas por lo menos: una cuando se hiciera la propuesta de reformas y la siguiente que las aprobaría o las rechazaría.

Los ordenamientos de los conservadores inspirados en el pensamiento de Lucas Alemán fueron conocidos como: Bases Constitucionales.

En estas bases, se adoptó un gobierno central y unitario, dividido para su ejercicio en los tres poderes tradicionales, a los cuales se le agregó un "supra-poder" denominado Supremo Poder Conservador

---

<sup>40</sup> Batis Vázquez, Bernardo: op. cit. p. 70.

integrado por cinco personas y con facultades para anular resoluciones y disposiciones de los tres poderes tradicionales.

El poder legislativo se diseñó como un Congreso bicameral, donde la cámara de diputados se integraba con un diputado por cada 180 mil habitantes y la de senadores era integrada a través de una compleja designación en la que intervenían la cámara de diputados, el poder ejecutivo, la suprema corte de justicia, las juntas departamentales y el supremo poder conservador.

Cabe precisar que aun cuando supervivió el sistema bicameral, durante la Constitución centralista, la ideología imperante convirtió a la cámara alta (la de senadores) en un cuerpo aristocrático y esclerotizado. Para ser miembro del senado se exigía tener una renta anual mínima de dos mil quinientos pesos y eran designados por las llamadas juntas departamentales, a menudo de que se redujo el número de senadores (se previno que no fueran mas de 24).

Esta Constitución centralista y conservadora dejó de tener vigencia desde fines de 1840.

El entonces Presidente Nicolás Bravo, designó para sustituir al Congreso a 80 personas notables, que integraron la junta nacional legislativa, reunida para promulgar una nueva Constitución (sin intervención popular y sin pasar por un proceso electoral).<sup>41</sup>

Como resultado se tuvo una institución conocida como Bases Orgánicas.

Esta Constitución suprimió al supremo poder conservador.

---

<sup>41</sup> Batís Vázquez, Bernardo: Op. Cit. p.75.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El poder legislativo se depositó en dos cámaras, diputados y senadores, con la peculiaridad de que la sanción de las leyes correspondió al Presidente, y sin ella no entraban en vigor, caso único en nuestra historia constitucional.

La vigencia de esta Constitución centralista terminó cuando se estableció el federalismo y entró en vigor la Constitución de 1824.

Las fuentes del sistema presidencial configurado en 1824, son dos: La Constitución Norteamericana de 1787 y la Constitución Española de 1812.

De la conjunción de ambas constituciones (La española y la Estadounidense) se derivaron cuestiones que aun prevalecen en la organización político-constitucional de México, como son, por ejemplo: aspectos monárquicos en la concepción y organización de la institución presidencial; el establecimiento de un consejo de gobierno, integrado por un senador de cada Estado, que daría origen a la comisión permanente del Congreso, cuya función original fue la de un órgano permanente de control al ejecutivo; y la tensión que se genera permanentemente entre estados supuestamente soberanos y la aspiración de un gobierno federal fuerte y activo que deba mantener la unión, característica del sistema federal mexicano.<sup>42</sup>

Desde la aprobación del Acta constitutiva de 1824, se planteó la discusión entorno al carácter unipersonal o colegiado que debía tener el poder ejecutivo. Los autores de la Constitución de 1824 tenían presente el temor de la desintegración de la Nación y estaban consientes de que uno de los riesgos que debían resolver sería el de la sucesión del poder y la dificultad de hacerla pacíficamente. Los argumentos eran que el ejecutivo unipersonal aumentaría el riesgo de la tiranía, pero se anotaba también el éxito de la experiencia estadounidense.

---

<sup>42</sup> Marván Laborde, Ignacio: ¿y después del presidencialismo?, Editorial océano, México, 1997, Pp. 40 y 41.

Finalmente la comisión encargada aprobó la figura del ejecutivo interpersonal, limitado por la no reelección; a partir de ahí se fue configurando un ejecutivo extraordinariamente fuerte. (es importante señalar que en esta Constitución no se contempló la prohibición a la reelección de legisladores).

Entre las características de este ejecutivo delineado en la Constitución de 1824, deben destacarse tanto aquellos que lo fortalecen en relación con el modelo de separación de poderes del sistema presidencial de Estados Unidos, como los de las responsabilidades políticas personales que se le atribuyen y otras disposiciones constitucionales que, de manera directa lo hacen semejante a un monarca.<sup>43</sup>

Pese a que en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se estableció la forma de gobierno federal y el sistema presidencial con un cúmulo de atribuciones al ejecutivo; la Nación, lejos de conseguir su objetivo de construir un gobierno fuerte y estable, vivió durante más de cuarenta años confrontaciones violentas y antagónicas en torno a la forma de gobierno; el enfrentamiento entre centralistas y conservadores dibujaron la vida política del país hasta el fusilamiento de Maximiliano en 1867.

### **3.3. LEGISLATURA DE 1856 A 1917.**

Como es sabido, la Constitución de 1857 fue producto del triunfo de la rebelión en contra de la dictadura de Antonio López de Santa Anna, en donde se proclama una República representativa, democrática y federal. El texto de 1857 es de corte liberal y progresista, ya que termina con la intolerancia religiosa que prevalecía desde 1824.

---

<sup>43</sup> Ibidem. P. 45.



Los constituyentes del 1857 suprimen el senado de la republica por "aristocratizante y caduco"; esta cancelación provoco que la cámara de diputados fuera dotada de facultades adicionales con lo que adquirió fuerza y relevancia. Por su parte al ejecutivo se le canceló el derecho de veto, se le obligó al refrendo ministerial y se le restringieron las facultades legislativas para casos de emergencias y de suspensión de garantías. Algunos autores consideran que con esta Constitución se atenúa el sistema presidencial.<sup>44</sup>

Esta tendencia cuasi-parlamentarista de la Constitución de 1857 sufrió una reversión notable en 1874, cuando en la presidencia de Lerdo de Tejada, se restablece la cámara de Senadores y se le devuelve al Presidente de la República el derecho de veto.

Como se puede constatar, a partir de una idea ampliada de democracia, se quiso remediar los excesos del poder ejecutivo vigorizando al legislativo. Este fortalecimiento consistió en fortalecer una cámara única y dotarla de instrumentos que le garantizaran su supremacía sobre los otros órganos de gobierno: facultades legislativas sin control completo de Constitucionalidad.

Al mismo tiempo, se buscó establecer una presidencia sólida. Se suprimió la vicepresidencia, que había sido una fuente de conspiración contra el presidente y se mantuvieron sus facultades de iniciativa legislativa y de nombramiento (y remoción) de los secretarios de despacho.

Estos secretarios tenían la obligación de presentarse ante el Congreso durante el primer periodo de sesiones. Esta tendencia a introducir mecanismos de responsabilidad directa de los secretarios de despacho ante el Congreso, se propuso como mecanismo para hacer frente a la impunidad y al desorden administrativo.

---

<sup>44</sup> Mendoza Berrueto, Eliseo: "El presidencialismo mexicano", editorial fondo de cultura económica, México, 1996, P. 50.

El ejecutivo estaba sujeto a juicio político, a consideración de la mayoría simple del Congreso, en los casos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

"El resultado de este diseño Constitucional fue un Congreso con enormes facultades pero sin responsabilidad ni contrapeso; y un presidente con enormes responsabilidades pero sin la autonomía propia de la función ejecutiva en un sistema presidencial. En esas condiciones, el factor principal con el que el presidente contaba para articular su liderazgo era la posibilidad de reelección".<sup>45</sup>

Uno de los mas reconocidos logros de la Constitución de 1857 fue la fortificación de la suprema corte de justicia, ya que se convirtió en el principal factor de equilibrio entre los órganos de gobierno y entre estos y los de los estados, e hizo valer sus facultades para establecer, en casos particulares de violación a las garantías individuales, la supremacía de la Constitución.<sup>46</sup>

Finalmente debemos precisar, que tampoco en la Constitución de 1857, se prevé la negativa a la reelección de legisladores.

Es un hecho que de 1853 a 1867 el país vive un periodo de inestabilidad, caracterizado por gobiernos fuera de la normatividad, y bandos enfrentados en una sangrienta guerra civil; posteriormente, continuaron los enfrentamientos entre connacionales originados por la intervención francesa y el imperio. Más tarde, Benito Juárez, encabezaría la dependencia de la República.

---

<sup>45</sup> Marván Laborde, Ignacio: Op. Cit. P. 54

<sup>46</sup> Ibidem P. 56

La legislatura del 1857 es histórica por la redacción de una nueva Constitución federal, por sus acalorados debates y por el sistema presidencial con un fuerte parlamento revestido de atribuciones sin precedentes.

Lo más significativo, sin duda, es la supresión del senado; el poder legislativo se confirió a una asamblea denominada Congreso de la unión.

Esta innovación constituyó un evidente fortalecimiento del poder legislativo; unos tratadistas hablaron incluso de un acercamiento a un sistema parlamentario. El fortalecimiento del poder legislativo, estaba implícito en la concentración del poder en una sola asamblea (no dividida en cámaras); con esto se erigió un poder con fuerza en ocasiones mucho mayor al del ejecutivo.

La Constitución estableció que el Congreso renovaría cada dos años por elección indirecta y mediante escrutinio secreto. Para ser diputado se estableció el requisito de edad de 25 años.

No se fijaron limitaciones fundadas en que el diputado antes de su elección tuviera algún cargo en la milicia o en la administración pública y tampoco —cabe resaltar— se prohibió la reelección de los diputados. Esta posibilidad, fue un factor adicional, que dio fortaleza al legislativo frente al ejecutivo.

El 5 de febrero de 1857 el Presidente Comonfort, juró la nueva Constitución. Buscó la reconciliación nacional pero le fue imposible.

Por cuenta de los conservadores se llamaron a la lucha armada los generales Zuloaga, Osollo y Miramón. Ignacio Comonfort, entregó el poder a Benito Juárez, a quien le correspondía por ministerio de ley, por su carácter de Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

En 1865 se agudizó el enfrentamiento, la invasión del ejército francés amenazaba al centro de la República, por ello, el Congreso decretó el traslado del gobierno a San Luis Potosí.

Poco después se consumó el advenimiento de imperio, apoyado en las armas extranjeras sin que por ello dejaran de combatir las fuerzas liberales hasta epilogarse en Querétaro la epopeya del triunfo Republicano.<sup>47</sup>

Una vez restaurada la República, la primera legislatura la conformaron, entre otros Ignacio Mariscal, Gabalcino Barreda, José María Iglesias, Justino Fernández, Protasio Tagle, Manuel Zamacona, Ezequiel Montes, Pedro Santacilia y Felipe Berriozabal. En este periodo la función legislativa tuvo una alta respetabilidad.

Cabe anotar que desde 1867, el entonces ministro Lerdo de Tejada, promovió una reforma para restaurar el senado; sin embargo, esto no fue posible hasta 1874, año en que (Sebastián Lerdo de Tejada) era Presidente de la República. A partir de ese año se volvió al sistema de dos cámaras, que se encuentra vigente hasta nuestros días.

En 1876, después de la batalla de Tecoac, Porfirio Díaz, entro triunfante a la capital de la República, e inicio su carrera de Presidente y dictador hasta 1910.

En esta etapa el poder legislativo vivió una ominosa y manifiesta supeditación. Las listas de diputados y senadores las elaboraba a su antojo el anciano dictador, incluyendo a sus amigos y allegados personales. Personajes como Francisco León de la Barra y Rosendo Pineda, se perpetuaron en sucesivas reelecciones. Pineda fue incluso el "jefe" político de varias legislaturas.

---

<sup>47</sup> WWW. Cámara de Diputados. gob. mx. "Historia de la cámara de diputados del Congreso de la unión".

Muchos fueron los hombres libres, que se oponían a la dictadura; entre ellos los hermanos Flores Magón, los Vázquez Gómez y posteriormente el apóstol de la democracia, Francisco Madero.

La XXVI legislatura, por cumplir dignamente con sus funciones, ha sido calificada por varios historiadores como renovadora. Entre los revolucionarios e intelectuales destacados de esa legislatura estaban: Luis Cabrera, Serapio Rendón, Salvador Díaz Mirón, Félix f. Palavicini, Isidro Fabela, Eduardo y Aquiles Eloudoy.

Posteriormente, tras la usurpación urdida por Victoriano Huerta, se origino una ola de asesinatos.

La época de terror, no solamente acabó con la vida de Madero y Pino Suárez, también fueron asesinados los diputados: Adolfo g. Gurrión, Nestor Monroy, Edmundo Castellín y Serapio Rendón, por haber expresado su repudio a Victoriano Huerta.

El Congreso vivió una intensa etapa en la que afloró la dignidad y valor de muchos de ellos.

Cuando los Diputados conocieron del artero del senador Belisario Domínguez, por voz de José María de la Barra, exigieron una explicación oficial enfrentándose públicamente al ejecutivo. La cámara de diputados exigió garantías con la advertencia que de no obtenerlas se instalaría en otro lugar de la República.

El usurpador Victoriano Huerta, envió como respuesta a cientos de policías que rodearon el recinto, y después aprehendieron a decenas de diputados.

El senado al conocer de estos hechos, en solidaridad con la cámara de diputados, acordó su propia disolución.

Desde el Norte, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, público el plan de Guadalupe, que ofrecía restaurar el orden constitucional y castigar la usurpación.

### **3.4. LEGISLATURAS A PARTIR DE 1917.**

En el constituyente de Querétaro quedó claro que se dotaba Constitucionalmente de amplias facultades al ejecutivo.

El artículo 80 de la Constitución del 17 dice que: "se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El artículo 81 dispuso la fórmula directa para la elección del Presidente.

El original artículo 83 de nuestra Constitución del 17 expresaba: "el presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre, durara en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto..."

Con la reforma de 1928 el periodo se amplió a seis años.

Don Venustiano Carranza expresó su concepción de la organización política y de los objetivos de grandes plazos de gobierno en el discurso de inauguración del Congreso, el primero de diciembre de 1916; en esa ocasión explicó tres aspectos fundamentales: La organización de un gobierno fuerte y estable, con base en el fortalecimiento del ejecutivo; el fortalecimiento de garantías individuales y la transformación social del país.

Bajo esa concepción, la función ejecutiva del gobierno estaría limitada más por principios y objetivos definidos de justicia que por un sistema de pesos y contrapesos. Carranza enfatizó estas ideas al exponer su rechazo al sistema parlamentario y la necesidad de ratificar el voto directo para elegir al presidente; argumentó la imposibilidad de que, en ese momento, se optara por un régimen parlamentario. El camino adecuado era un presidente Constitucionalmente fortalecido, puesto que todavía no existían en el país partidos políticos perfectamente organizados.

Con la Constitución de 1917, el presidente conservó las facultades que lo habían distinguido desde 1824: la iniciativa de ley, la reglamentaria y la libertad de nombramiento de los secretarios de despacho.

Las facultades adquiridas después de 1857 le fueron ratificadas con la Constitución del 17: la capacidad de intervenir en el nombramiento de gobernadores interinos en caso de la desaparición de poderes en los estados y la posibilidad de tener un control directo del ejercicio de la acción penal.

Adicionalmente el Constituyente de 1917 otorgó nuevas facultades al presidente: nombrar al procurador del Distrito Federal y la prerrogativa de expulsar extranjeros sin previo juicio.

Se estableció que las cámaras se integraran por elección directa con posibilidad de reelección indefinida de los legisladores; se estipuló el sistema de elección de la totalidad de la cámara de diputados cada dos años y de elección del senado por mitades, también cada dos años.

Como producto de una revolución la Constitución de 1917 expresa la voluntad de los vencedores de establecer un nuevo orden con base en sus propuestas y anhelos; no fue un pacto entre fuerzas políticas. Esta Constitución fue un instrumento para construir el nuevo orden y

reconstruir, sobre nuevas bases sociales de legitimidad, al estado mexicano.<sup>48</sup>

El presidencialismo mexicano se distinguió no solo por la preponderancia del ejecutivo respecto de los otros dos poderes, sino además, por la creación y éxito de un partido corporativo, hegemónico y vertical.

Como en muchos países latinoamericanos en México ha permeado una larga tradición autoritaria: el caciquismo prehispánico, el despotismo Español de los tres siglos de colonización, el caudillismo militar que se prolongo prácticamente durante todo el siglo XIX y la dictadura de Porfirio Díaz.

Es un hecho que el poder político provenía del líder y no de la institución; no fue sino hasta en 1928 cuando Calles propuso pasar de la época de los caudillos a la época de las instituciones.

Si bien la Constitución de 1824 e incluso la de 1857, delinean un sistema presidencial, éste no tuvo oportunidad de construirse plenamente debido a las innumerables asonadas, guerras civiles y agresiones de potencias extranjeras.

Con Juárez se explican los amplios poderes del ejecutivo por el ataque contra la soberanía nacional y las constantes amenazas a la Constitución por parte de los conservadores.

El propio Porfirio Díaz utilizó la fuerza para imponer la paz y para cimentar el desarrollo económico. El porfiriato significó una centralización exacerbada en manos del presidente Díaz.

---

<sup>48</sup> Ibidem P. 83



La revolución que comienza en 1910, combate la dictadura, pero no diseña un parlamento vigoroso; por el contrario, el movimiento revolucionario-paradójicamente-fortifica el régimen presidencial. De esta forma la Constitución de 1917 marca la pauta para la construcción del presidencialismo mexicano del siglo XX. Al parecer, lo que buscó la revolución- en este rubro- fue la no extensión del poder mas allá de un periodo legalmente establecido, pero no acabar con la centralización del poder.<sup>49</sup>

Don Venustiano Carranza explicaba que el gobierno fuerte- basado en un presidente fuerte-debería ser reconocido y apoyado por la ley. En esto estribaba la diferencia entre el gobierno despótico del pasado, que actuaba al margen de la ley, y el gobierno fuerte, que actuaba tomando como fuente de legitimación a la propia ley.<sup>50</sup>

Existe el consenso de que la revolución termina con la promulgación de la nueva Constitución. Empero, el sistema presidencial nunca alcanzó su plena madurez; la etapa posrevolucionaria fue la que marcó la consolidación del presidencialismo mexicano.

El asesinato del general Álvaro Obregón, presidente electo de México, el 17 de julio de 1928 es el suceso que define el rumbo político del país en la era posrevolucionaria. Con la muerte de Obregón se inicia una etapa de crisis y revisión del estado mexicano que se clarificó hasta mediados de los treinta con la exclusión definitiva del caudillismo y del poder personal como forma de liderazgo político nacional.

El histórico mensaje político del primero de septiembre de 1928 de Plutarco Elías Calles marca el destino del país, alejado de la etapa de confusión e incertidumbre que se vivía; Calles proclamó: "la entrada definitiva de México al campo de las instituciones... y el establecimiento, para regular nuestra vida política, de reales partidos nacionales orgánicos; con olvido e ignorancia, de hoy en adelante, de hombres

---

<sup>49</sup> López Villafañe, Victor: La Formación del Sistema Político Mexicano. Editorial Siglo XXI. P. 64.

<sup>50</sup> Ibidem P. 68

necesarios como condición fatal y única para la vida y la tranquilidad del país".

A la reacción la invita a organizarse para luchar por el poder y defender sus intereses; pero le advierte que si escoge otro camino diferente a la revolución la volverá a combatir con la violencia. A la familia revolucionaria la convoca a unificarse y a organizarse en una sola fuerza como único medio de preservar su hegemonía y procurar al país un desarrollo pacífico, explicándole que la división provocaría su debilitamiento y en consecuencia su derrota.<sup>51</sup>

Es evidente que en el México posrevolucionario coexistió un caudillo o jefe máximo al lado del presidente de la república; a esta diarquía se le puso fin hasta la entrada del general Lázaro Cárdenas, quien inaugura la etapa del presidencialismo clásico, en la que el poder estaba vinculado a la investidura presidencial y alejado de caudillismos. Este poder ilimitado del presidente tuvo como único límite la temporalidad: seis años.

El eje toral del presidencialismo mexicano giró en torno a una presidencia con poderes constitucionales y metaconstitucionales, y un partido hegemónico eficaz.

Con la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, se contuvo el desgajamiento del grupo revolucionario, se instauró un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder y se dio un alcance nacional a la acción política administrativa.<sup>52</sup>

El surgimiento del PNR (Partido Nacional Revolucionario) fue un suceso determinante en la vida política de la Nación; la necesidad de crear un organismo que aglutinara a todos los elementos revolucionarios, era imperiosa.

---

<sup>51</sup> Córdova, Arnaldo: La Revolución en Crisis. Editorial Cal y Arena 1995. P. 39

<sup>52</sup> Cosío Villegas, Daniel: El Sistema Político Mexicano, Editorial Cuadernos de Joaquín Mortiz 1972. P. 35.

Para Cosío Villegas, la creación de un partido político nacional se debió a genuinas necesidades generales:<sup>53</sup>

"Desde luego, proponía ser, como dicen los politólogos, un aglutinador de los intereses opuestos de personas y de grupos, de manera de evitar, no ya la guerra civil, pero incluso la escisión natural dentro del partido mismo. Buscaba dar coherencia a la acción político-administrativa de las autoridades oficiales, sobre todo, claro, las federales, viendo y tratando de resolver los principales problemas del país en su conjunto, y no como casos locales, aislados, independientes unos de los otros. Adoptando lo que vino a llamarse "el programa" de la Revolución Mexicana, trataba de crear e imponer un consenso general acerca de las reformas de mayor importancia y urgencia, evitando así la esterilidad de los parlamentos en que no hay una fuerte mayoría gobiernista. Viendo las ventajas con cierta perspectiva de tiempo, podía también esperarse que el Partido sirviera para capacitar, con prédicas y experiencia, a los jóvenes deseosos de hacer una carrera política y, ya formados, darles en el Partido una oportunidad real para ejercerla".

El primer comité organizador quedó integrado de la siguiente manera: Presidente, Plutarco Elías Calles; secretarios, Manuel Pérez Treviño, Luis L. León, Aarón Sáenz, Bartolomé García Correa, David Orozco, Basilio Vadillo y Manlio Fabio Altamirano.

El programa del PNR pugnaba por: el cumplimiento cabal de la Constitución, el acceso paulatino de la mujer a la vida cívica, el mejoramiento integral de las masas populares y el sostenimiento de la soberanía nacional.

En la convención de Querétaro realizada en los primeros días de marzo de 1929, quedó claro, que las fuerzas ahí presentes se olvidarían de sus banderas localistas y todos quedarían unificados en una sola formación nacional.

---

<sup>53</sup> Ibidem: P. 51

Así nace este organismo que fue, sin lugar a dudas, un poderoso factor de cohesión y disciplina entre los revolucionarios, una plataforma política y un árbitro para acallar protestas y dirimir controversias. (En 1938 pasaría a ser PRM y en 1946 PRI)<sup>54</sup>

Calles se convirtió después de 1928 en el jefe máximo; no era presidente, pero su liderazgo indiscutible lo hizo preservar y practicar el poder. Dispuso la política nacional y fue foco de atención de todos los grupos políticos de la época.

En 1933 Pérez Treviño era el personaje con mayor trayectoria para ser candidato, pero el poder avasallador de Calles lo disciplinó ( como sucedió con Aarón Sáenz en 1929); Pérez Treviño se retiró de la lucha por la candidatura y volvió al PNR a dirigir la campaña política en favor del candidato designado por Calles: Lázaro Cárdenas.<sup>55</sup>

Una vez Cárdenas en la presidencia, no acepta el control ni el liderazgo de Calles; se origina un enfrentamiento público que culmina con la salida de Calles del país. A partir de ahí, el poder político del presidente en turno no tuvo contrapeso alguno.

En este subcapítulo es necesario destacar la reforma Constitucional de 1933 que establece el principio de no reelección absoluta del Presidente y los gobernadores, que amplía el cargo de los senadores de 4 a 6 años, de los diputados de 2 a 3 años y sobre todo, que instituye la no reelección inmediata de senadores, diputados, diputados locales, y miembros de los ayuntamientos.

El presidencialismo mexicano se caracterizó por el predominio inocultable del presidente: era el jefe único y absoluto del partido predominante; era el gran legislador y juzgador; definía el rumbo de la

<sup>54</sup> Salazar Adame, Florencio: "El cambio democrático", P. 131.

<sup>55</sup> Aguilar Camín, Hector /Meyer, Lorenzo: A la Sombra de la Revolución Mexicana, Editorial Cal y Arena, Novena Edición 1993. P. 116.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

economía; jefe indiscutible de las fuerzas armadas; concentraba la totalidad de los recursos públicos; practicaba facultades meta legales; determinaba todos los aspectos internacionales sin frenos ni contrapesos; gobernaba al Distrito Federal a través de un regente; designaba y removía a gobernadores; seleccionaba candidatos y operaba todo el sistema electoral.

Marván Laborde explica como funcionaba el sistema político.<sup>56</sup>

"El Presidente es el vértice de una pirámide que se apoya en la Constitución y en las leyes, las cuales formalmente le dan predominio sobre los otros órganos de gobierno y poder amplio y discrecional sobre los recursos políticos y económicos; la capacidad de decisión e interlocución del gobierno con la sociedad mexicana la define el sistema de partidos. Ambos elementos, el presidente y el sistema de partido hegemónico, determinaban las características de la movilización social por demandas insatisfechas, la participación en los procesos de toma de decisiones, el funcionamiento del sistema de presentación política y las condiciones de competencia por el poder.

El sistema de partidos, caracterizado como de partido único o hegemónico, articulaba la movilización por demandas sociales, la representación política en los órganos de gobierno y la competencia por el poder. Su base y fuerza social consistían en el monopolio de la representación y de la organización de los trabajadores asalariados, campesinos y ejidatarios demandantes de tierra, y, a la vez, en el monopolio gubernamental para el acceso de los sectores populares urbanos al suelo y servicios básicos o el otorgamiento de concesiones y licencias a agrupaciones gremiales como locatarios de mercados o transportistas. Esa hegemonía se deriva del monopolio que el gobierno le daba al PRI en el acceso a los cargos de elección popular. El PRI hacía en ocasiones la función de contrapeso frente a la élite del poder económico y las organizaciones empresariales, y frente a circunstancias o problemas específicos apoyaba las posiciones del gobierno, aunque

---

<sup>56</sup> Marván Laborde, Ignacio: "y después del presidencialismo", editorial océano, México, D.F. Pp. 25 y 26.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

en realidad tuviera una participación relativa en los procesos de toma de decisiones.

La movilización por demandas sociales, en esas condiciones, se daba en forma controlada y limitada, puesto que las organizaciones que integraban los sectores del PRI las representaban y controlaban. El consenso se derivaba de ese mismo control de la gestión de demandas o de canales exclusivos para el acceso a la competencia política y a la representación. Cualquier movilización que planteada por fuera o contra los causas de las organizaciones oficiales tenía pocas posibilidades de éxito. Particularmente en los sectores populares, los movimientos o intentos de organización independiente terminaron controlados por cooptación, incorporación o represión.

La representación política y la competencia por el poder se circunscribían real y formalmente al sistema de partido único hegemónico. En la práctica, el PRI era el único camino de acceso a los cargos de representación popular, desde la más modesta regiduría hasta la presidencia de la República. Existían otros partidos y organizaciones políticas de oposición pero, salvo el caso del PAN, su autonomía era cuando menos dudosa, carecían de presencia pública y territorial o simplemente terminaban ubicados en la clandestinidad, ya que legalmente se les negaba la posibilidad de acceso a la competencia y a la representación política".

El presidencialismo se ha definido no por triunfos o derrotas de partidos políticos; el 2 de julio no tiene mayor relevancia en la mutación del sistema político; mucho antes se fueron estableciendo limitantes que fueron acotando el poder omnímoto del ejecutivo.

Algunas de esas limitantes establecidas desde hace poco más de una década son entre otras:<sup>57</sup>

- a) La privatización de más de mil empresas paraestatales.

---

<sup>57</sup> Mendoza, Berrueto, Eliseo: "El presidencialismo mexicano" editorial océano de México, cuarta reimpresión, México, D.F., P. 239.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- b) La autonomía concedida al Banco de México.
- c) La ciudadanización del IFE.
- d) La designación democrática del jefe de gobierno del D.F.
- e) La creación de la CNDH y sus similares en los Estados.
- f) La desregulación económica que tuvo el propósito de simplificar trámites en cuestiones relativas a los sectores de comunicaciones y transportes, comercio, turismo, industria y agricultura.
- g) El inicio de la federalización de ciertas ramas de la administración pública, como el caso de la educación pública.

Mendoza Berrueto apunta "... Directa o indirectamente, el resultado de lo anterior es el de una reducción... de la preeminencia del gobierno federal y en especial del Presidente de la República".<sup>58</sup>

El ex gobernador de Coahuila retoma el ensayo de Miguel de la Madrid "Reforma de Estado" y sintetiza los cambios de nuestro sistema político a partir de sus innumerables reformas analizadas en la ponencia del expresidente:<sup>59</sup>

- a) *Las reformas estructurales asumidas a partir de la crisis de 1982. Este tipo de reformas las identifica el ex presidente con los cambios conducentes a limitar el modelo económico autárquico y estatista. "Continuar por la misma senda", afirmó, "hubiera sido suicida". Más adelante añadió: "Debería repensarse el papel del Estado en la vida económica y dar mayor iniciativa a los diversos grupos de la sociedad".*

<sup>58</sup>Mendoza, Berrueto: Eliseo: Ibidem. Pp. 282 a la 284.

<sup>59</sup>Mendoza, Berrueto: Eliseo: Ibidem.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

- b) *El redimensionamiento del aparato estatal. Se trató de revertir el proceso de crecimiento desbordado del Estado (¿del gobierno?), que había provocado desbalances financieros, así como graves problemas de administración.*
- c) *La descentralización de la vida nacional. Era menester darle alta prioridad al desarrollo regional y restituirle al municipio la importancia que debía tener. (La aportación municipalista más importante corresponde a De la Madrid y está inscrita en el artículo 115 constitucional).*
- d) *La apertura económica. Ésta fue una estrategia que consistió en la liberación del comercio, la relajación de las restricciones impuestas a la propiedad extranjera y la adaptación de la legislación mexicana a los "estándares internacionales".*
- e) *La modernización de la reforma agraria. Se partió de la base de dejar en libertad al campesino para intentar diversas formas y asociación productiva, acordes a las características de las regiones y los productos, alentando la iniciativa individual y de grupo. Se reformó el artículo 27 constitucional y se dio por concluido el reparto agrario.*
- f) *Reforma política gradual. Se requería acelerar el cambio de un Estado autoritario a otro democrático. Podría fijarse el inicio de este proceso a fines de los setenta, a raíz de la aprobación de la ley de organizaciones políticas y procedimientos electorales (LOPPE), norma de tipo incluyente que permitió que participaran todos los grupos y partidos políticos que habían permanecido marginados o de plano en la clandestinidad; prosiguió luego con la ampliación del principio de la proporcionalidad para la integración de la Cámara de Diputados; se ampliaron a dos los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión; se incremento el número de diputados plurinominales de 100 a 200; se acordó renovar el senado cada tres años en su mitad; se introdujo en el senado el principio de la representación proporcional, dándole oportunidad a los partidos que obtuvieran el primer lugar de*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



*la minoría; con esa modificación se volvió a la elección total del senado cada seis años; se aprobó (1987) la creación de la asamblea de representantes del Distrito Federal (ARDF), que con el tiempo ha venido asumiendo mayores atribuciones; es probable que muy pronto la ciudadanía del D.F. pueda elegir directamente, en voto secreto y universal, al jefe del departamento del Distrito Federal; se aprobó el nuevo Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); se creó el Instituto Federal Electoral (IFE); el Tribunal de lo contencioso electoral, en 1990, en Tribunal Federal Electoral, con mayores atribuciones para calificar elecciones, eliminándose el sistema de autocalificación para el caso de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; se ampliaron las condiciones de elegibilidad para ser presidente de la República; se establecieron nuevos mecanismos para la regulación del régimen financiero de los partidos; en el IFE, los consejeros magistrados designados por el Presidente fueron sustituidos por consejeros ciudadanos electos por la cámara de diputados; finalmente, se tipificaron 17 delitos electorales que se incluyeron en el Código Penal.*

- g) Las nuevas relaciones de Estado-Iglesias. En 1991 se eliminaron las características excesivamente rígidas de las normas constitucionales y de sus leyes reglamentarias, que, aunque de laxa aplicación, eran fuente de roces y malos entendidos entre Iglesia y Estado; de todas maneras se mantuvo la separación de ambas instituciones, se sostuvo la libertad de creencias y de cultos y se preservó la educación laica en las escuelas públicas.*
- h) Las reformas judiciales. En 1987 se fortaleció la Suprema Corte de Justicia como instancia controladora de la constitucionalidad, delegando en los Tribunales de Circuito el control de la legalidad.*

No basta con hacer cambios en la estructura gubernamental, en los procesos electorales o en el sistema de partidos: la reforma del Estado

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

mexicano, si se desea integrar, ha de incluir también la revisión del proyecto económico de la República, cambios para fortalecer la división y el equilibrio entre los poderes, renovación del federalismo y, como parte medular de la reforma, cancelación del presidencialismo y acotamiento del sistema presidencial.

Después de este recorrido por algunas de las reformas del país, cabe señalar que la mutación de nuestro sistema político se fue dibujando - insistimos - mucho antes del dos de julio, a través de la pluralidad política en los gobiernos de los Estados y de los municipios.

En el ámbito municipal a partir de 1960 (ascensión, Chihuahua) y en el estatal desde 1989 (con Baja California).

Al respecto Alonso Lujambio explica "el municipio ha sido el laboratorio más importante de la gradual transición democrática de México".<sup>60</sup>

Pese que la transición del sistema político tenga éxito se requerirá de una renovada cultura política democrática, sobre esto Paoli Bolio concluye:<sup>61</sup>

"Estamos muchos mexicanos acostumbrados a que se ejerza el poder omnímodo; a que haya una sola fuente de decisión y un solo arbitraje definitivo, el del Presidente con sus facultades escritas y no escritas, legales y metalegales, como se les ha llamado eufemísticamente. Es decir, estamos acostumbrados al poder autoritario, autárquico, subyugador de los otros poderes. Y tenemos que abrirnos al poder plural, que acoja la diversidad social, y que se exprese en distintas fuerzas. Más importante que esa subdivisión de fuerzas, es buscar su equilibrio, sus bases de acuerdo; tenemos que desarrollar una cultura de la negociación política que no se haga bajo sospecha o

---

<sup>60</sup> Lujambio, Alonso: "el poder compartido", editorial océano, D.F. P. 77.

<sup>61</sup> Paoli Bolio, Francisco José: "Memorial del futuro", editorial océano, México, D.F., 1994, P.202.

como transacción indebida, sino como necesidad de encontrar causas de conducción de las relaciones sociales, económicas y culturales a través de acuerdos. Ésa es una de las señas mayores del desarrollo político. En México tenemos que superar la cultura autoritaria que nos lleva a pensar en soluciones que otorga un solo poder, unipersonal, superdotado, subyugador de los otros poderes, para dar paso a una cultura de consenso, y de poderes que se limitan, se equilibran, y que también colaboran, para constituir un eje de articulación social que requerimos, a fin de potenciar nuestra convivencia y conducirla por causas pacíficas y de trabajo creador”.

La legislatura que dio vida a la Constitución vigente, marcó los rumbos ideológicos de la Nación; se caracterizó por jornadas de prolongados debates que se escenificaron en la ciudad de Querétaro. Algunos de los participantes en esas históricas sesiones fueron: Heriberto Jara, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Alfonso Cravioto, José Inocente Lugo, Andrés Molina Enríquez, Froylan C. Manjares, Hilario Medina, Cayetano Andrade y Fernando Lizardieta.

En esta Constitución quedó establecido, que el poder legislativo se deposita en un Congreso general, que se divide en dos cámaras, una de diputados y una de senadores.

Una vez promulgada la Constitución se lanzó la convocatoria a elecciones y se integro la XXVII legislatura. A la cámara de diputados llegaron políticos surgidos de la lucha social y de la intelectualidad: Gustavo Padres, Juan Manuel Álvarez del Castillo, Leopoldo Camarena, Aarón Sáenz, Genaro Vázquez, Manuel Rueda Uriel Aviles, Juan de Dios Bojorquez, Basilio Badillo, Antonio Díaz Soto y Gama, etc.

Los debates de la cámara, en muchas ocasiones, por la elocuencia parlamentaria y sus contenidos, incomodaban al Presidente Álvaro Obregón.

Por las siguientes legislaturas, pasaron Alfredo Romo, Jorge Prieto, Rubén Vizcarra, Ezequiel Padilla, Martín Luis Guzmán, Gustavo Arce, Emilio Gandarilla, Luis León, Luis N. Morones, Eliseo Céspedes, etc.

A los integrantes de la XXXIII legislatura les tocó la misión de aprobar la Autonomía de la Universidad Nacional de México, a la XXXVII la nacionalización de la industria petrolera y a la XXXVIII la suspensión de garantías con motivo del estado de guerra por la segunda conflagración mundial.

La XLIII legislatura aprobó mediante una reforma a la Constitución, la incorporación de las mujeres a la ciudadanía.

La primera diputada fue Aurora Jiménez, posteriormente le sucedieron destacadas legisladoras: Macrina Rabadán, Martha Andrade, Graciana Becerril, Virginia Soto y Aurora Arrayales.

La cámara comenzó a dibujar su integración plural en la última década; sin embargo desde 1961 se anticipaba la llegada de legisladores provenientes de partidos diferentes de la República.

En 1961 la cámara se integró con 178 diputados, provenientes de 178 distritos. El entonces partido hegemónico (PRI) ganó en 172, 5 el PAN y 1 el PPS.

En 1962 se integra un primer factor, que motivo la llegada de los "diputados de partido". Este sistema electoral consistía en la asignación de 5 diputados a los partidos minoritarios que obtuvieron el 2.5 % de la votación y un diputado más por cada medio porcentual que obtuvieran por encima del 2.5 %.

En 1973, el sistema electoral, experimento tres modificaciones: aumentó de distritos de mayoría de 178 a 194 (serían 196 hacia 1976),

bajó de 2.5 % a 1.5 % el porcentaje mínimo de la votación de los partidos minoritarios para poder acceder a los famosos "diputados de partido" y aumentó a 25, el número máximo de diputados que por cada vía podía obtener un partido minoritario.

Una modificación notable se dio en la LI Legislatura (1979-1982), cuando la cámara paso de tener 237 diputados a tener 400. De estos 300 provendrían de distritos electorales de mayoría relativa y 100 se distribuirían entre los partidos minoritarios de acuerdo con sus porcentajes de votación (ese era el novedoso elemento de representación proporcional).<sup>62</sup>

Este factor de representación proporcional, se derivó de la reforma constitucional de 1917, que además estableció: el carácter de instituciones de interés público y de carácter nacional a los partidos políticos, el registro condicionado para acceder a la arena electoral; se plasmó un régimen específico de nulidades y recursos; a los partidos nacionales se les reconoció el derecho a participar en elecciones locales sin ningún otro requisito (más que el de contar con un registro nacional); se estableció el acceso a los medios de comunicación como prerrogativa de los partidos políticos, mantuvo el principio de auto calificación pero integró un colegio electoral.<sup>63</sup>

Otra modificación notable se dio a partir de 1988; desde entonces la cámara de diputados se compone de 500 diputados: 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional.

El PRI promovió una reforma para garantizar su mayoría en la cámara de diputados, con la famosa "cláusula de gobernabilidad", a través de la cual el partido con más alta votación obtendría el número de escaños, suficientes, vía la representación proporcional para asegurar mínimo el 50 % + 1 de los escaños.

---

<sup>62</sup> Lujambio, Alonso: *Ibidem* P. 35.

<sup>63</sup> Becerra, Ricardo; Salazar Pedro; Woldenberg, Jorge; *La mecánica del cambio político en México*. Ediciones cal y arena, México, D.F., 2000. P.p. 104, 105 y 106.

Con la reforma de 1993, desapareció la cláusula de gobernabilidad; a partir de esta fecha, todos los partidos que obtuvieran más de 1.5 % de la votación entrarían al reparto de los 200 escaños de representación proporcional.

Es un hecho, que el sistema electoral mixto ha permitido, a partir de 1988 contar con una cámara de diputados caracterizada por la pluralidad e integrada por voces de distinto origen partidista; esto ha obligado a los partidos políticos a ser corresponsables en el ejercicio del poder, y sobre todo, a construir consensos a partir del Congreso.

Con mayor nitidez se puede detectar la presencia trascendental de la cámara de diputados en la vida política del país, a partir de la LVII legislatura (1997-2000), en la que, por primera vez en la historia parlamentaria reciente, el partido del Presidente no cuenta con la mayoría en la cámara de diputados.

La integración era: PRI 239, PRD 125, PAN 121, PVEM 8 Y PT 7.

En la legislatura actual la LVIII, tampoco ningún partido por si solo hace mayoría, por lo que se ve obligado a pactar con otras fuerzas políticas en la búsqueda de acuerdos.

Si bien la Cámara de Diputados, ha tenido un fortalecimiento innegable (apoyo de un instituto de investigación parlamentaria, introducción de un sistema electrónico de votación, etc.), es necesario apuntar varios asuntos que deben vigorizar aún más a este importante poder colegiado. Uno de ellos es el de la aprobación del presupuesto de egresos, que tiene un pésimo diseño constitucional.

Nuestras propuestas en este sentido son:

1. Modificación del año fiscal. La época decembrina aleja de la discusión a la sociedad y los propios legisladores no le dan la

importancia debida, sería recomendable iniciar —por ejemplo— el año fiscal en el mes de abril.

2. Mayor tiempo de liberación; actualmente es muy poco el tiempo con el que cuenta la cámara de diputados para el análisis del proyecto que anualmente presenta el Presidente de la República.
3. Se debe incluir al senado con el debate. Debe recordarse que fue con una reforma de 1875 como quedó fuera de la aprobación del presupuesto el senado de la República.

### **3.5 PROPUESTAS PARA FORTALECER AL PODER LEGISLATIVO.**

Estamos convencidos de que la formula más viable, para contar con un sistema político estable, radica en el fortalecimiento del poder legislativo.

Coincidimos con las tesis de aquellos juristas y politólogos que argumentan a favor de un sistema presidencial renovado; el punto de partida precisamente para renovarlo y adecuarlo a nuevas realidades, es la vigorización de éste poder colegiado, que ya empieza a jugar en los últimos años el rol que le correspondía desde siempre.

En un completísimo ensayo, el maestro Jorge Carpizo expresa sus ideas en torno a este tema, las cuales vale la pena reformarlas.<sup>64</sup>

Algunas de las reformas que están a debate para fortalecer al legislativo son:

---

<sup>64</sup> Carpizo, Jorge: Revista Mexicana de Derecho Constitucional. 1999.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- a) Perfeccionar la función de control que el legislativo ejerce sobre el poder ejecutivo, particularmente a través del diseño del presupuesto y la cuenta anual.
- b) Una intervención mayor en la planeación nacional.
- c) Ampliar los poderes de investigación y de fiscalización sobre las secretarías de Estado y otras dependencias.
- d) Supervisión más eficaz de los recursos del pueblo.
- e) Expedir nuevos ordenamientos internos para las cámaras.
- f) Incrementar en calidad y cantidad los servicios de apoyo y consulta, para contar con equipos de asesores técnicos y especialistas que colaboren con las comisiones del Congreso y con los propios parlamentarios.
- g) La parte nodal de este trabajo: La reelección de legisladores.

Vigorizar las tareas del legislativo, es la conditio sine qua non para contar con un presidencialismo renovado.

Carpizo señala:

"Estoy a favor de un sistema presidencial de gobierno porque la experiencia del derecho constitucional comparado demuestra que con él es posible lograr el equilibrio entre los órganos del poder, un control adecuado del poder legislativo respecto al ejecutivo y el fortalecimiento de la democracia... es posible la negociación entre los poderes y por tanto, la propia gobernabilidad... es el sistema que conoce la evolución constitucional de nuestro país... si se garantiza un sistema múltiple de



partidos, el sistema presidencial garantiza mejor la división de poderes y los pesos y contra pesos entre ellos".

El ex -secretario de gobernación del país expone que esta en contra del presidencialismo porque:

"Es una degeneración del sistema presidencial en donde se avasalla a los otros poderes y se tiende al caudillismo y la arbitrariedad... lesiona al régimen democrático al reducir a los actores políticos reales, concentrando las principales facultades en el poder ejecutivo generalmente el presidente ejerce funciones que le corresponden al legislativo e incluso las que no le corresponden a ningún poder, si no al electorado...".

Finalmente el ex -presidente de la CNDH y ex -rector de nuestra máxima casa de estudios expresa sus argumentos a favor de un sistema presidencial renovado:

"... Es necesario lograr un mejor equilibrio de poderes del que actualmente estructura nuestra Constitución, dando algunos controles adicionales al poder legislativo, pero aclaro que no estoy a favor de un ejecutivo débil ni que la preponderancia del ejecutivo la traslademos al legislativo. Ni hegemonía ni superioridad de ninguno de los poderes sino equilibrio, pesos y contrapesos, entre ellos... es indispensable devolver a la sociedad y a los otros poderes, las facultades que el ejecutivo federal les ha usurpado en los últimos decenios. Aquel solo puede actuar con las facultades que expresamente le señala la Constitución y las leyes, y con ninguna otra... que el Congreso posea la atribución de ratificación de algunos de los nombramientos del gabinete presidencial... revisión de la facultad del veto presidencial para que no exista ninguna duda cuando el presidente de la República no posee esta atribución o con que modalidad la tiene... la introducción de la figura de jefe de gabinete de ministros... la creación de cuerpos técnicos de alto nivel en diversas disciplinas que auxilien a los legisladores... alguna formula que permita la reelección de los legisladores pero con ciertos límites".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Hasta aquí las ideas de Jorge Carpizo; como se puede constatar la renovación del sistema presidencial pasa por el fortalecimiento del legislativo.

Por eso lo que realmente se pretende es la modernización del Congreso de la unión en su conjunto y del Congreso local.

A partir de esta renovación, es indispensable establecer una nueva colaboración de poderes y perfeccionar (e incrementar) las facultades de control que tiene el poder legislativo sobre el poder ejecutivo.

Durante décadas hemos visto en el país y con mayor gravedad en el estado, que poder que no se limita y acota, es poder que se degenera.

Probablemente sea oportuno precisar, una vez mas, que no se trata de debilitar al Presidente de México o al Gobernador de Guerrero, se trata de que se establezca una nueva relación entre los dos poderes, asumiendo la nueva realidad y exigencias del país.

#### **\* EL SENADO**

Salvo en las últimas tres legislaturas, el senado no había sido mas que una pieza de ornato, un cementerio político o si mejor se quiere un club de ancianos.

El senado de la República es el último de los cuerpos colegiados de elección popular al que se incorporan mecanismos de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

representación minoritaria y en consecuencia el último en reflejar la pluralidad del país.<sup>65</sup>

"La reforma electoral de 1993 introdujo en la Constitución el primer cambio en el sistema para elegir senadores: cada entidad federativa elegiría no dos, sino tres senadores de mayoría (es decir, al partido que obtuviera más votos se les asignarían tres senadores), al tiempo que por cada entidad federativa habría también un senador por la primera minoría (es decir, al partido que quedara en segundo lugar se le asignaría un senador). Ése fue el primer sistema electoral que introdujo, para el senado, mecanismos de representación minoritaria, que llevó a la duplicación del tamaño de dicho cuerpo colegiado: pasó de tener 64 a 128 escaños.

La reforma de 1996 profundizó la proporcionalidad en la representación senatorial y acentuó, por lo tanto, el pluralismo político en la llamada "cámara alta": mantuvo en 128 el número de escaños de la cámara, eliminó uno de los senadores de mayoría en cada entidad federativa (ahora serían nuevamente dos y no tres los senadores electos por el principio mayoritario), conservó la figura del senador representante de la primera minoría en cada entidad y, finalmente, estableció que los restantes 32 senadores serían electos según el principio de representación proporcional a través de listas de partido votadas en todo el país.

#### \* PROPUESTAS PARA EL SENADO

Muchas razones tuvieron los constituyentes de 57 al suprimir al senado. Sin embargo, hoy nadie habla de suprimirlo (a un cuando se reconoce que tuvo un período amplio de retraso) al contrario se habla de dinamizarlo y ponerlo al día.

---

<sup>65</sup> Lujambio, Alonso: Op Cit. Pp. 73 y 74.

Una primera propuesta indispensable para implementarse, es la referente a la inclusión del senado en la aprobación del presupuesto de Egresos; es inconcebible que el senado de la República no tenga una participación directa en este tema esencial para la Nación.

Es a partir del presupuesto, como se definen las políticas publicas como se encauzan los programas y el propio desarrollo social del país.

No hay ningún argumento razonable que impida que el senado coparticipe en esta importante función.

Una segunda propuesta para el senado, tiene que ver con su rediseño; actualmente esta integrada por 128 senadores: 64 de mayoría 32 de primera minoría y 32 por representación proporcional. En virtud de la naturaleza del senado y de la pluralidad política indiscutible del país es encomiable que esta ultima forma (de Representación Proporcional que no fue mas que una reforma para fortalecer las cúpulas partidistas) se suprima.

Con un senado de 96 miembros (que siguen siendo muchos) se garantiza la plena representatividad de las fuerzas políticas reales del país y se vuelve al principio esencial del senado: órgano que representa a las entidades federativas.

Una tercera propuesta, es la de dotar al senado de facultades para ratificar a titulares de varias dependencias (no solo al Procurador General de la República) para hacer corresponsable a este órgano de las designaciones vinculadas a la economía, las relaciones exteriores, el gobierno interno etc.

Por otra parte es importante que se garantice por ley la presencia periódica y efectiva (cuando la solicite el senado) de los funcionarios que deban rendir cuentas o explicar el funcionamiento y eficacia de los programas de gobierno.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Para el caso de la CNDH, debe ser el senado quien designe a su titular; a través de un debate abierto de aspirantes.

Una sexta propuesta es la referente a la reivindicación plena del carácter federal de este importante poder.

Los senadores, a un cuando por principios son representantes de las entidades federativas; en los hechos no inciden prácticamente nada, en la vida política, económica y social de nuestros estados.

Es por ello recomendable instaurar un vínculo constitucional para que los senadores sean (efectivamente) representantes de las entidades federativas. De ahí que sería altamente positivo el que los Senadores tuvieran una posición en los Congresos locales para conocer y participar en el diseño de las políticas públicas locales, con esto se garantizaría que los senadores lleven a la federación las propuestas regionales.

Una séptima propuesta, tiene que ver con el mejor desempeño de las comisiones. Es en las comisiones donde se hacen los consensos y se construyen los proyectos.

Una última propuesta tiene que ver con la reelección de los legisladores, asunto esencial de la presente tesis, que expondremos en el siguiente capítulo.

La importancia del poder legislativo apenas empieza a reflejarse en los últimos años, como caja de resonancia para discutir asuntos vinculados a la corrupción (FOBAPROA por ejemplo) y recientemente incluso, emitiendo un extrañamiento al presidente Fox, en virtud del anuncio anticipado del Procurador General de la República, sin que lo hubiera ratificado aun el senado. Este extrañamiento es verdaderamente histórico e implica la independencia que esta logrando como poder real en la vida política del país.

El propio presupuesto enviado por el ejecutivo nunca tenía modificación alguna; sin embargo el presupuesto del 2001 fue replanteado por una cámara participativa, que por primera vez revisó y modificó varios rubros de la propuesta enviada por el presidente Fox.

Confrontemos la realidad actual política del país, con los argumentos válidos, que se exponían para comprobar que el poder legislativo estaba subordinado al ejecutivo.<sup>66</sup>

1. "La gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea".

Sin duda mucho ha cambiado, en la actualidad (2001) no hay mayorías absolutas en el Congreso; el PRI no tiene el vértice (Presidencia de la República) que tuvo durante décadas y hoy sus decisiones operan desde el seno de su fracción parlamentaria, teniendo influencia sustantiva los gobernadores, pero nunca al nivel que tuvieron los ex - presidentes.

Por otro lado, el presidente Fox, lo más que podría hacer, sería subordinar a la fracción parlamentaria del PAN, pero este partido por sí solo no hace mayoría en ninguna de las Cámaras.

La garantía para evitar una subordinación del legislativo al ejecutivo, es la pluralidad del Congreso.

2. "Si se revelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal en los de elección popular y en el poder judicial".

---

<sup>66</sup> Carpizo, Jorge: Op. Cit. P. 224.

Tal aseveración (irrefutable hace algunos años) en la actualidad no tiene sustento.

El poder judicial se fortalece con carreras internas; su independencia se garantiza por el origen de sus nombramientos y se manifiesta con resolutivos estrictamente jurídicos.

El presidente Fox no podría (aunque quisiera) ser el presidente omnipotente al estilo de los ex - presidentes priistas. Rebelarse en contra de Fox, significa incluso, construir "meritos" y carreras políticas en sus respectivos partidos.

Con elecciones constitucionales competidas el Presidente de la República deja de ser el gran elector.

Otros argumentos que exponía el maestro Carpizo, tenían que ver con el "agradecimiento"; hoy, esto también carece de sustento.

¿Cuántos legisladores le deben su posición al Presidente de la República?

Tampoco el argumento del dinero tiene cabida en la actualidad; las partidas secretas o las cajas chicas, no podrían evadir los mecanismos ni las instituciones que se encargan de vigilar los recursos públicos y suponiendo que estos controles se evadieran, ¿Cuánto se necesitaría, por ejemplo, para que el PRD votará a favor de ponerle IVA a medicamentos y alimentos?

La conclusión a la cual queremos llegar es que el legislativo federal (actualmente), ni esta subordinado al ejecutivo, ni le resultaría favorable estarlo.

Por su parte el Congreso Local sigue siendo todavía un "Poder" supeditado al gobernador.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.6. ANTECEDENTES DEL CONGRESO DE GUERRERO.

Un mes después de que nace nuestra entidad (27 de octubre de 1849) se convocó a elecciones de diputados locales constituyentes.

Los 11 diputados propietarios electos al primer Congreso constituyente del Estado fueron: Nicolás Bravo, Diego Álvarez, Juan José Calleja, José María Añorve, Félix María Leyva, Ignacio Castañón, Miguel Ibarra, Ignacio Cid, Eugenio Vargas, Tomás Gómez y José María Cervantes.<sup>67</sup>

El Congreso Constituyente se instaló en Iguala, entonces capital de Guerrero, el 31 de enero de 1850. la división territorial del estado quedó constituida por nueve distritos electorales.

La primera Constitución política de la entidad, se publicó en 1851. En ese texto se estableció que la composición del Congreso era de carácter unicameral y que la elección de sus miembros se realizaría en forma indirecta.

Esta primera Constitución dispuso que el Congreso se renovarían por mitad cada dos años. Una facultad de relevancia que esta Constitución confirió al Congreso, es la designación del gobernador del Estado, la cual se realizaba a través de una terna que proponían electores nombrados por el propio Congreso.

En 1862 se promulgó una nueva Constitución, con la que se estableció por primera ocasión el sistema de elección directa de los diputados al Congreso del Estado. De igual forma, Por primera vez se

---

<sup>67</sup> WWW. Congro. gob.mx. P. I.



dispuso la figura de una diputación permanente, integrada por los propios diputados.

Con ulteriores reformas (1874) se estableció la celebración de dos periodos ordinarios de sesiones en forma anual, estipulándose que la renovación total del Congreso se realizaría cada dos años.

Para 1880 se incrementó el número de diputados a trece.

A principios del siglo, Guerrero se contagió con los oleajes de renovación constitucional, en 1917 se promulgó una nueva Constitución política local, estableciéndose la elección directa del ejecutivo local. Se plasmó el carácter público de las sesiones y se insertó la denominación "distrito electoral".

Años más tarde (1950) se estableció la obligación del gobernador del Estado, de presentar ante el Congreso local, un informe anual del estado que guardaran los diversos rubros de la administración pública.

En 1955 se promulgó el primer reglamento interior de la cámara y se amplió de dos a tres años el periodo de ejercicio constitucional de las legislaturas.

Así como en el ámbito nacional, en Guerrero se creó la figura de los diputados de partido. Por esta vía en 1978 se le asignó al PPS un diputado.

Con reformas posteriores en 1984 se estipuló que el Congreso podría integrarse hasta por 18 diputados, 14 electos por el principio de mayoría relativa y 4 más por el principio de representación proporcional.

La primera ley orgánica del poder legislativo fue promulgada el 27 de junio de 1985.

Un año después en (1986) se determinó que el Congreso podría integrarse hasta por 28 diputados: 14 por el principio de mayoría relativa y 14 por el principio de representación proporcional. En 1988 se tuvo un nuevo incremento: 24 por mayoría relativa y 12 por representación proporcional.

Finalmente en 1996 quedó de la siguiente manera: 28 electos por el principio de mayoría relativa y hasta 18 por el principio de representación proporcional.

En la actualidad ningún partido puede contar con más de 30 legisladores aun cuando se tiene un Congreso con evidente pluralidad, todavía nuestro Congreso no ha podido erigirse en un auténtico poder, que equilibre y sea un contrapeso real en Guerrero.

Prevalecen los arreglos a trastienda, la subcultura de la sumisión no ha sido rebasada, incluso por diputados provenientes de fuerzas políticas distintas al PRI.

Muchos de los temas de la agenda política local no pasan por la deliberación abierta del Congreso, cuando es ahí donde deberían estar discutiéndose.

El Congreso no se ha desarrollado a plenitud, sigue vigente aquella expresión pronunciada en la instalación de la LV legislatura; expresión que engloba los objetivos del Congreso:

Asumimos la responsabilidad de hacer la buena ley, que sirva a los guerrerenses para consolidar la paz social, vivir plenamente la justicia y disminuir las desigualdades".<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Salazar Adame, Florencio: Op. Cit. P. 191.

## CAPÍTULO CUARTO

### 4. REELECCIÓN DE LEGISLADORES

Hemos llegado al punto central de la presente tesis, es quizá este rubro, el punto de partida para el fortalecimiento del legislativo, pero si no se formula una ponderación adecuada, podría provocar resultados poco favorables en sociedades (sobre todo en nuestro caso local) con marcado atraso político.

De entrada debemos anotar que este tema está vinculado al propio desarrollo político del país.

En capítulos anteriores se ha visto, que (salvo en la Constitución de Cádiz) en ninguna Constitución vigente del país (hasta antes de 1933) se había impedido la reelección de legisladores.

Cabe señalar que la prohibición a la reelección de legisladores no fue bandera de la Revolución Mexicana; tampoco se estableció en la Constitución de 1917.

Recordemos que uno de los motivos centrales del movimiento armado fue la reelección del ejecutivo; por ello la Constitución de 1917 recogió esos sentimientos y prohibió la reelección del Presidente de la República y de los gobernadores.

La reforma de 1933, inspirada por el Callismo, contrario a lo estipulado por los Constituyentes del 17, incluyó la prohibición para reelegir a los legisladores; el propósito era "ir eliminando a los

legisladores que por uno o por otro motivo, se le salían del guacal al general Calles".<sup>69</sup>

Como se puede constatar, no hubo en 1933 argumentos jurídicos de fondo para la prohibición a la reelección.

La no reelección de legisladores, coadyuvó al presidencialismo exacerbado que se vivió durante décadas; produjo un debilitamiento del legislativo e incluso (como se vio con antelación) su subordinación al ejecutivo. Los legisladores no presentaban iniciativas ni hacían modificaciones a las que les enviaba el presidente; solo aprobaban.

Por muchos años este tema no fue abordado; empero, el 13 de octubre de 1964 bajo el argumento de que "la falta de parlamentarios profesionales en México, se debía a que los diputados no disponían del tiempo necesario para adquirir experiencias y habilidades" la bancada del PPS en la cámara de diputados por conducto de su coordinador parlamentario propuso una reforma al entonces artículo 54 constitucional con el propósito de permitir la reelección ilimitada de diputados. Esta histórica reforma fue aprobada en la cámara de diputados el 30 de diciembre de 1964 y rechazada posteriormente por la cámara de senadores el 24 de septiembre de 1965.

---

<sup>69</sup> La Jornada: sábado 30 de agosto de 1997.

#### 4.1 LA INICIATIVA DEL PPS (PARTIDO POPULAR SOCIALISTA).

Sin duda la iniciativa presentada por el PPS (Partido Popular Socialista) en 1964, levantó revuelo; esa legislatura, la XLVI, era la primera en la que participaban los denominados diputados de partido.

En un artículo reciente, titulado "crónica de un debate memorable", Manuel Barquín Álvarez recoge las impresiones que dibujaron el ambiente singular de 1964 y 1965.<sup>70</sup>

En la intervención para fundar la propuesta Vicente Lombardo Toledano consideraba imposible la formación de cuadros parlamentarios sin la oportunidad de reelegirlos. Exponía que el ser legislador es una profesión.

La iniciativa del PPS (Partido Popular Socialista) contenía como planteamiento único:

Se adiciona el artículo 54 de la Constitución con la siguiente fracción, "VI. Los diputados podrán ser reelectos".<sup>71</sup>

Las consideraciones que expusieron los miembros de la bancada del PPS (Partido Popular Socialista) fueron:

PRIMERA. Ninguno de los planes revolucionarios planteaba la no reelección de legisladores (ni el plan de san Luis, ni el plan de Ayala). Los precursores de la Revolución, especialmente los autores del programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano, fechado el primero de julio de 1906, exigían la supresión de la reelección para el

---

<sup>70</sup> Barquín, Manuel: "crónica de un debate memorable" revista debate legislativo. Núm. 21, abril 2000.

<sup>71</sup> Diario de debates, 13 de octubre de 1964.

Presidente de la República y los gobernadores de los estados, agregando que estos últimos sólo podrían ser electos nuevamente hasta de dos periodos del que desempeñaron; pero no postularon la no reelección de los senadores y diputados del Congreso.

SEGUNDA. En México el principio de no reelección ha tenido como objetivo fundamental impedir la continuación del presidente de la República; pero no el de los miembros de las cámaras del Congreso Nacional.

TERCERA. Los diputados no son solamente mandatarios de los ciudadanos, si no que pueden ser también diputados de los partidos integrados por sectores sociales que tienen ideas e intereses propios que defender.

CUARTA. La labor parlamentaria requiere capacidad y experiencia.

QUINTA. El tiempo de un periodo de sesiones de 4 meses, no sirve a un diputado para que adquiera los conocimientos y las experiencias que el cargo de representante del pueblo y de la Nación exigen.

SEXTA. Los diputados deben ser funcionarios altamente calificados para exponer y defender los intereses del pueblo.

SÉPTIMA. Los diputados que no cumplen no podrían ser reelectos, porque los partidos lo aquilataran, y procurarán tener en el Congreso a los más capaces.

Grosso modo esta fue la iniciativa que presentó el PPS. Las comisiones (de puntos constitucionales y de gobernación) rindieron su dictamen el 27 de diciembre de 1964. Consideraron que la iniciativa era contraria a la técnica legislativa, pero que recogían la idea de los proponentes puesto que su propósito era establecer una más genuina vida parlamentaria, y formulaban las consideraciones siguientes:<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Ibidem.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Una reforma al artículo 59 no representaba el inicio de una corriente de opinión en contra del principio de no reelección del ejecutivo, razón y esencia del movimiento revolucionario que es y debe seguir siendo intocable.
- la incorporación de los diputados de partido ha generado la necesidad de abrir la posibilidad de que el pueblo puede reelegir a quienes hayan cumplido eficazmente su representación.
- El texto constitucional vigente no prohíbe la reelección de los integrantes del legislativo, solo la limita al periodo inmediato; el establecimiento de otra modalidad no puede implicar que todos puedan ser reelegidos, lo serán únicamente los más eficaces, debidamente justipreciada su capacidad por los partidos que habrán de proponerlos y avalados por el voto popular, lo que mejoraría los cuadros legislativos.
- La propuesta de las comisiones unidas es que los diputados puedan ser elegidos en dos periodos sucesivos, pero no para un tercero inmediato.

Los miembros de estas 2 comisiones estimaron que de aprobarse la iniciativa se tendrían las siguientes ventajas:<sup>73</sup>

1. Se aprovecharía al máximo la experiencia, conocimientos y capacidad de algunos legisladores.

---

<sup>73</sup> Ibidem.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

2. Promovería nuevos cuadros parlamentarios que renovarían con su labor al legislativo, con equilibrio entre los que permanecieran y los que ingresarán.
3. Mediante la permanencia de algunos diputados, conocedores de la mecánica parlamentaria, se garantiza una adecuada coordinación.
4. Se perfeccionaría el equilibrio entre los poderes de la unión.

Muchos legisladores del PRI argumentaron su voto a favor del dictamen (entre ellos nuestro paisano, el extinto Miguel Osorio Marbán). Por el PAN, Miguel Estrada Iturbide argumentó en contra del dictamen.

La iniciativa del PPS (con las respectivas modificaciones de las comisiones unidas) fue aprobada por 162 votos a favor y 28 en contra.

Una vez aprobada por la cámara de diputados, paso a la de senadores. Ahí, las comisiones de Gobernación y de puntos constitucionales, rindieron su dictamen el 24 de septiembre de 1965.

Consideraron inconvenientemente aprobar la iniciativa de la legisladora, para que el artículo 59 subsistiera en sus términos: "para alcanzar las metas ya señaladas no es necesario la reforma propuesta, ya que la Constitución vigente ofrece en su conjunto y específicamente en varios de sus preceptos, las bases y el camino para alcanzar dichos objetivos en la actual etapa del desarrollo cívico del país".<sup>74</sup>

El dictamen fue aprobado por el pleno del senado por unanimidad de 47 votos.

---

<sup>74</sup> Ibidem.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Los argumentos expuestos por las comisiones del senado fueron:

1. El fortalecimiento político de la legisladora es factible dentro de las normas de la actual Constitución.
2. El equilibrio de los tres poderes no deriva del tiempo de ejercicio de los diputados, si no de sus facultades y la efectividad de su ejercicio.
3. La capacidad política y la preparación cultural de los representantes no se adquiere durante el ejercicio del cargo.
4. Sin necesidad de la reforma, los partidos están obligados a postular a sus mejores elementos.
5. Finalmente exponen, que la coordinación entre las cámaras, se da en virtud de normas constitucionales y reglamentarias, así como de las prácticas claras y precisas ya establecidas.

Con la negativa unánime de los senadores, el proyecto fue devuelto a la cámara de diputados, ahí remitió un intenso debate sobre el fondo de la propuesta. Sin duda, quien mayor relevancia tuvo en esos debates fue Vicente Lombardo Toledano.

Lombardo señalaba con sarcasmo: "Es curioso que algunos elementos políticos que han pasado varias veces por el senado y por la cámara de diputados, con una longevidad política asombrosa, a un cuando nunca surgió de ellos nada en el parlamento, ahora sean los enemigos de la reelección".<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de Unión.

Vicente Lombardo, intervino con sobrados argumentos el 15 de octubre de 1965 del rechazo del proyecto de reelección por la cámara de senadores.<sup>76</sup>

Lombardo expuso (como se puede constatar) de manera visionaria, varios asuntos que a la postre fueron implementados y/o reconocidos:

1. Es un caso insólito que el senado rechace sin razones y sin el valor de examinar la iniciativa aprobada por la Cámara de Diputados en la que convergen 4 partidos.
2. El senado se ha convertido en México en una Entelequia. Es un cuerpo que se halla en pleno proceso de fosilización.
3. Quizá la única manera de llevarle aire fresco al senado sea la de abrir las puertas a los senadores de partido.
4. Esta batalla no se va a ganar con métodos jurídicos. Toda gran lucha se gana en virtud de la correlación de las fuerzas que existen en un momento determinado en un país determinado.
5. Debemos informarle al pueblo para darle mas fuerza a la propuesta y llevarlo al triunfo en un futuro próximo.
6. No estamos conformes con la Reforma (incompleta) que insertó a los "diputados de partido", seguiremos pugnando por la representación proporcional y también seguiremos esforzándonos porque se logre en nuestro país una revisión a fondo del sistema

---

<sup>76</sup> Ibidem.

electoral, desde el padrón nacional infalsificable hasta la calificación de las elecciones de un modo más democrático.

En conclusión para Vicente Lombardo Toledano y la mayoría de sus colegas diputados, el senado se convirtió en una retranca para el avance democrático.

Después de esa iniciativa del PPS (Partido Popular Socialista), no fue si no hasta varias décadas posteriores cuando fue retomado el tema, tanto por partidos políticos como por organizaciones académicas.

#### **4.2 POSICIÓN DE LOS PARTIDOS FRENTE A LA REELECCIÓN DE LEGISLADORES.**

##### **A) PRI (PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL).**

En 1964 casi todos los diputados priístas votaron a favor de la iniciativa presentada por el PPS (Partido Popular Socialista).

Sin embargo en 1997 mostró reticencias a la iniciativa presentada por el PAN encaminada a permitir (y regular) la reelección de legisladores.

Cabe señalar que varios militantes priístas (sobre todo Amador Rodríguez Lozano y José Trinidad Lanz Cárdenas) han propuesto una auténtica carrera parlamentaria, en la que incluyen la reelección de legisladores.

A continuación transcribimos la posición del PRI respecto a este tema en 1997:

Por razones históricas, uno de los principios fundamentales del Estado mexicano es la no reelección. En épocas recientes, como resultado de la experiencia de otros países, ha vuelto el debate sobre el tema e incluso algunos legisladores han reabierto la discusión argumentando la necesidad de fortalecer la capacidad, calidad y desempeño del Poder Legislativo y de algunas instancias del gobierno local.

El PRI discutió abierta y ampliamente sobre este tema en su XVII Asamblea Nacional. Se sopesaron cuidadosamente los argumentos y prevaleció la voluntad del partido de mantener y defender la vigencia de la no reelección como un principio histórico y una fórmula indispensable para la renovación periódica de los titulares de los órganos del poder público.

Adicionalmente debemos considerar que México es un país con una población mayoritariamente joven que está reclamando espacios, movilidad y vías de acceso político para hacer oír sus voces y reclamos, así como para desplegar a plenitud sus capacidades.

Empero pese a la anterior postura, en la actualidad, es un hecho que la mayoría de los legisladores priístas están a favor de la reelección.

El último candidato a la presidencia de la República que tuvo el PRI (Francisco Labastida) manifestó su adhesión a la propuesta de reelegir a los legisladores.

B) PRD (PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA).

Estatutariamente en el PRD existe una definida posición antirreeleccionista en el caso de los plurinominales, al establecer en su artículo 74 que "no podrán ser candidatos plurinominales aquellos legisladores locales o federales que asumieron el cargo por esta vía en el periodo inmediato anterior, para pasar de legisladores locales a federales o viceversa".<sup>77</sup>

Empero, para el caso de los legisladores uninominales, no hay impedimento y es visible la simpatía que despierta en muchos perredistas la propuesta de reelección (entre ellos, Amalia García, Demetrio Sodi, Gilberto López y Rivas, Armando López etc).

Hoy el PRD de manera institucional (en sus propuestas para su reforma de Estado) incluye la reelección de legisladores.

En 1997 proponía una consulta, rehuendo la fijación de un posicionamiento claro:

En México existe un gran rezago en materia parlamentaria. La subordinación del legislativo hacia el poder ejecutivo es parte de la cultura política autoritaria, y se encuentra avalada por la propia Constitución, debido al sin número de reformas que han fortalecido el predominio presidencialista. Salvo en la época de la Reforma, nuestro país no ha contado con un auténtico legislativo que goce de cabal autonomía.

Pensamos que en la agenda básica de la transformación del Poder Legislativo en México hay temas prioritarios, y que requieren atención inmediata, en torno a los cuales deben crearse consensos. Estos cambios necesitan de los acuerdos pluripartidistas, puesto que le

---

<sup>77</sup> Estatutos del PRD.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

corresponde a los propios integrantes del Congreso materializar esta reforma.

Para fortalecer al Poder Legislativo se requieren cambios legales y constitucionales que amplíen sus facultades y le permitan jugar plenamente su papel de contrapeso de los otros poderes. Los cambios en el Congreso deberán de incluir la organización de su gobierno interior, el trabajo de sus comisiones, la ampliación de los derechos de los legisladores, la profesionalización del trabajo legislativo, entre otras cuestiones.

Es un proceso de autoreforma en donde una de los temas de mayor debate es la posibilidad de la reelección inmediata de los legisladores. Nos remite, inevitablemente, a uno de los asuntos que están más frescos en la conciencia cívica, por un lado, y a tomar en cuenta la imagen que la ciudadanía tiene de aquellos diputados o senadores que se han perpetuado en esos cargos de representación popular, pasando de una Cámara a otra.

Hay hechos que han fortalecido la idea de que los diputados y senadores no sirven para nada y uno de ellos, justamente, es el de los legisladores del partido que anteriormente era el oficial que han convertido la representación popular en un *modus vivendi*. Además, la ley establece la reelección, no consecutiva, de los parlamentarios.

#### C) PAN (PARTIDO DE ACCIÓN NACIONAL).

Como se revisó en un subcapítulo anterior, el PAN se opuso en 1964 a la iniciativa presentada por el PPS. No obstante, cabe mencionar que ha sido en los últimos años, este partido, el más interesado en la propuesta de reelección de legisladores.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Salvo la XLVII convención Nacional de 1996 en la que (esta propuesta) fue rechazada por estrecho margen, el PAN invariablemente, ha promovido con sendas iniciativas la reelección de legisladores (la de José Adán Deniz es la mas acabada).

El PAN propone una reelección por dos o tres periodos legislativos.

Advierte de los principales defectos: "esta la posibilidad de un anquilosamiento de dicho poder, producto de una burocracia e intereses creados con la finalidad ya no tanto de velar por los intereses de la Nación, si no de buscar a toda costa la reelección para eternizarse en el puesto".-

El PAN señala, que como una de "las principales bondades esta el fortalecimiento del poder legislativo, ya que con la reelección inmediata se estaría en posibilidades de crear carrera legislativa entre aquellas personas que tienen el perfil idóneo como diputados o senadores".

#### **4.3 POSIBLES DESVENTAJAS DE LA REELECCIÓN DE LOS LEGISLADORES.**

Realmente muchos de los argumentos en contra han ido perdiendo contundencia, pocos hoy en día se oponen; sin embargo, lo importante es (sobre todo en nuestro caso local) contemplar una adecuada regulación, y precisar y clasificar algunas advertencias, para lograr efectivamente un avance democrático.

Estas son algunas de las posibles desventajas (las cuales deben tomarse en cuenta) que conllevaría la reelección de legisladores, máxime insistimos en nuestro estado:

- Enquistamiento de grupos de poder.

Es un hecho que podrían propiciarse elites que conformarían una marcada oligarquía en el seno de los partidos.

- Exigua renovación de cuadros. Podrían vulnerarse la movilidad y capilaridad

Política que se pretende tenga el poder legislativo.

- Corrupción clientelar.

Con grupos de electores.

- ventaja electoral.

Por el hecho de tener mas recursos a su disposición.

- Chantaje de la presidencia.

De acuerdo al Secretario de Relaciones Exteriores Jorge G. Castañeda, el presidente (Vicente Fox) necesitará la "reelección de legisladores como herramienta fundamental, absolutamente indispensable, para presionar, apretar, chantajear, intimidar y amenazar a diputados y senadores, para que sean aprobadas todas sus reformas... o los convence por las buenas, o tiene que obtener el instrumento necesario para poderlos llevar por cierto camino, advirtiéndoles: si no votas por mi reforma fiscal, por mi presupuesto etc., nos vemos en el 2003, pero nos vemos en tu distrito y yo voy a ir a hacer campaña en contra tuya para que pierdas... pase lo que pase yo (Fox) voy a seguir siendo muy popular (sic) y tu solito te vas a tener que enfrentar a mi y vas a perder. Entonces mejor piénsale y nos ponemos de acuerdo ahorita".<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Castañeda, Jorge: Periódico la Crónica, 14 de octubre del 2000.



#### **4.4 ARGUMENTOS A FAVOR DE LA REELECCIÓN DE LEGISLADORES.**

Así como la reelección trazó en buena medida el rumbo de nuestro país y lo definió hasta épocas recientes, puede ser hoy, también, el principio que permita delinear el camino a seguir hacia una democracia más acabada y la consolidación de nuestras instituciones políticas, ya que la amarga experiencia de la dictadura hizo surgir, no sólo como dogma constitucional y político, el principio de la no reelección, sino que enraizó en la conciencia general una profunda animadversión hacia la permanencia de los gobernantes en el poder, más allá de los períodos establecidos en nuestra Ley Fundamental. Cualquier rumor sobre una reforma constitucional que cobijara la reelección, particularmente al finalizar un sexenio, fue vista con enorme recelo y se atribuía a la perversidad de querer mantenerse en el poder.

No obstante, esta concepción parece estar cambiando. En recientes publicaciones periódicas (junio de 2001), se ha abierto el debate sobre la posibilidad de establecer de nueva cuenta la reelección, advirtiéndose una tendencia hacia su rechazo, tratándose del Presidente de la República y los Gobernadores de entidades federativas, más no así por cuanto hace a los miembros del Poder Legislativo. Incluso, se le apuntaba como un asunto a incluir en la agenda legislativa de este período de sesiones, como parte de la reforma del Estado.

Como mencione en el capítulo anterior, el principio de la no reelección surgió como una respuesta a la realidad que en ese momento vivía nuestro país. Habiendo surgido a la vida independiente, la reelección se prohibía, tratando del Presidente, para un período inmediato, situación que se viene a modificar a partir de la Constitución centralista de 1836, en que se admite la reelección indefinida del Presidente, pretendiendo mantener en el poder al General Santa Anna y el grupo conservador que lo apoyaba. Concebida así la reelección indefinida del titular del Ejecutivo, pasó a formar parte de la Constitución de 1857, al parecer sin mayores discusiones. No fue sino hasta 1876,

en que habiendo sido reelecto Sebastián Lerdo de Tejada como presidente, Porfirio Díaz se levanta en armas, proclamando el Plan de Tuxtepec, cuyo postulado fundamental fue la no reelección del presidente, el que se acogió constitucionalmente, prohibiendo la reelección inmediata del Presidente de la República, con lo que se retomó el sistema que siguió la Constitución Federal de 1824. Sin embargo, para 1887, se hará necesaria otra reforma a la Constitución para permitir que el Presidente pudiera ser reelecto para el período inmediato, prohibiéndose la reelección para un tercer período, sin que antes hubiesen transcurrido cuatro años. Más tarde, en 1890, una nueva reforma constitucional acoge la reelección indefinida. Todas las anteriores reformas, no tuvieron otro propósito que el de la permanencia en el cargo del General Porfirio Díaz, a la que se le pondrá fin a través de un movimiento armado. Se confirma así, que contra la dictadura de Santa Anna, la reelección de Juárez, Lerdo de Tejada y la dictadura de Porfirio Díaz, surgió como postulado fundamental el principio de la no reelección, pretendiendo constituirse como un pilar de la democracia en nuestro país.

Resulta interesante que, aun habiendo transitado por una larga dictadura, como lo fue la del General Díaz, los más connotados constitucionalistas de la época se manifestaran en contra del principio de la no reelección e, incluso, llegaron a afirmar que el mismo constituye un límite a la libertad del pueblo para elegir a sus gobernadores. Para 1912, en su libro *La Constitución y la dictadura*, Emilio Rabasa sostenía que la prohibición de la reelección no sólo es inútil sino atentatoria, y que no hay que recurrir a remedios artificiales, ya que los hay de carácter natural para evitar el mal, hacer efectiva la función del pueblo en la sucesión presidencial.

Empero, el principio de no reelección que diera bandera al movimiento maderista, se acogió en la Constitución de 1917 como un postulado irrefutable, al extremo de que en la redacción original del artículo 83 se expresaba: *"El Presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto"*.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Este estado de cosas se mantuvo apenas una década más en que una nueva reforma constitucional es promovida para permitir que el General Obregón accediera a un nuevo período presidencial. Tal acontecimiento, va a generar un importante giro a la historia de México, para replantear la vigencia y objetivos del principio de la no reelección. Si bien, en contra de esa que pareciera una tendencia natural a permanecer en el poder, se alza de nueva cuenta el principio de la no reelección del Presidente de la República, sus objetivos toman otro cauce, tratándose de los diputados y senadores al Congreso de la Unión. La Constitución de 1917 nada trató al respecto, lo cual no constituye ninguna paradoja, si se atiende a que el rechazo a la reelección se había alzado hasta entonces para el Presidente de la República; así, tanto diputados como senadores podían ser reelectos de manera indefinida.

No es sino hasta 1933, que en términos absolutos se proscribe la reelección presidencial y se establece como prohibición la reelección inmediata de los legisladores, no sin que se alzaran voces en contra, que defendían la reelección parlamentaria, sosteniendo que se vulneraría uno de los sistemas más certeros que tiene el pueblo para revisar la actitud de sus representantes, reeligiendo a aquellos que representan su opinión o rechazando a los que ya no los representan (Diputado Ezequiel Padilla).

Según lo apuntamos, hasta ese momento la prohibición de reelección se había dirigido hacia el Presidente de la República entonces, cuál fue el objetivo de extenderla hacia los legisladores, para dar respuesta a esta pregunta, no debe de perderse de vista la complejidad que para esa época revestía la situación política de nuestro país, a punto otra vez de no haber sido presa del caudillaje -y muy posiblemente de una nueva dictadura y su consiguiente revolución-, el asesinato del presidente electo, múltiples caudillos locales, numerosos partidos políticos también en el ámbito local, todo lo cual generaba inestabilidad en el ejercicio del poder, escasa fuerza del Ejecutivo Federal y un predominio de líderes locales que a través de postulaciones al Congreso de la Unión, fortalecían su posición, frente a los poderes centrales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

México oscilaba aún entre el caudillaje y un Congreso con relativa fuerza, pues detentaba un poder muy diluido o disperso, de origen local.

Un acontecimiento de notoria importancia, es el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario, el que vino a desencadenar profundas transformaciones en el sistema político. Una de sus primeras acciones, fue precisamente la de promover modificaciones al marco electoral para los gobiernos federales y estatales, que incluían la no reelección consecutiva de cargos legislativos, la prohibición de candidatos independientes para puestos de elección popular y la transferencia de la administración de las elecciones federales y estatales de los municipios en niveles superiores de gobierno, todo lo cual fue concretando paulatinamente a través de las reformas constitucionales apuntadas y múltiples reformas legales, las más sobresalientes en la materia electoral.

Atrás de todas estas modificaciones, la estrategia consistía en la centralización del poder, asegurar la transitoriedad o temporalidad de quienes detentaban el poder, tratando de romper el caudillismo y consolidando el control sobre la totalidad de puestos en el gobierno federal.

El objetivo, era el fortalecimiento del poder central, detentado a través de un partido notoriamente predominante; vemos que si hasta entonces, el principio de la no reelección se había levantado en contra de la permanencia de una persona en la silla presidencial, ahora, dirigido a los legisladores, venía a robustecer precisamente la figura presidencial, pero ya no alrededor de la figura de un caudillo, sino encabezando toda una estructura institucional, la que sí aseguraba su permanencia, en detrimento del Poder Legislativo, al cual concurrían los miembros de esa estructura, en rotación constante, y escasos representantes de otras fuerzas políticas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En la presidencia de Adolfo López Mateos, se daba apertura a la Cámara de Diputados a los partidos de oposición a través de los diputados plurinominales, de donde emanó una iniciativa que intentó modificar el artículo 59 constitucional, para permitir la reelección indefinida. Sorpresivamente, esta propuesta fue acogida por los partidos políticos que entonces concurrían a su integración, aunque con algunos matices, proponiendo la reelección de los diputados hasta por dos períodos consecutivos. Sin embargo, no aconteció igual en la Cámara de Senadores, que como revisora, rechazó el proyecto de reforma realizado por su legisladora.

De este modo, la situación que prevalece en nuestros días es, tratándose del Presidente de la República, la prohibición absoluta de reelección consignada en el artículo 83 de la Constitución Federal, conforme al cual, el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Los miembros del Congreso de la Unión, conforme al artículo 59 constitucional, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Por cuanto a los diputados de las legislaturas locales, el artículo 116 constitucional dispone, tratándose del primero, la prohibición absoluta para volver a ocupar el cargo, ni aun con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho; mientras que para los segundos, la prohibición es relativa, bajo los mismos términos que los legisladores federales.

Por supuesto, nuestro país vive una realidad muy diversa a la que imperaba cuando se acogió en la Constitución de 1917 el principio de la no reelección, lo que nos lleva incluso a cuestionar la vigencia del mismo como un principio inamovible, por lo menos tratándose de los legisladores.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Reitero mi convicción, en el sentido de que los argumentos de orden histórico, jurídico y político que impedían la reelección han permitido vigencia, más allá, incluso, de las ventajas e inconvenientes que pudieran argumentarse.

Nuestro país ha sufrido importantes transformaciones que nos llevan a desterrar el principio de la no reelección como un dogma constitucional intocable. Si se temía a la reelección, no fue por otro motivo que la experiencia adquirida de quien pretendía permanecer en el poder, cierto que atendía a las formas y previamente adecuaba el orden constitucional y legal a sus intereses. Pero esto es una parte. La reelección no solo implica una situación consignada en una institución o en una ley; más importante aun, supone que han de ser los ciudadanos quienes por llevar de nueva cuenta al poder a una determinada persona. En estos Términos, cumplidas las formalidades, la reelección podrá materializarse si para ello se cuenta con la voluntad popular, la que puede ser auténtica o no.

Como todo debate, frente a la opción de la reelección consecutiva, que no indefinida, de los legisladores, se encuentra argumentos a favor y en contra. Existen quienes argumenta sobre su conveniencia, sostienen la reelección como una vía de profesionalización del quehacer legislativo y el fortalecimiento del propio Poder. Un legislador que tiene la opción de reelegirse, adquiere experiencia, conoce la materia y se especializa en la acción parlamentaria; Además, puede tener seguimiento a las leyes que aprueban, proponiendo los ajustes necesarios, dando continuidad y consistencia a su labor.

En contra de la reelección de legisladores, se sostiene que atenta contra el sistema republicano, al permitir la permanencia indefinida de los individuos en el poder, atenta también contra el sistema de representación y el principio de una República democrática, pues se debilitaría el sistema de partidos, subordinando a los legisladores a los factores reales de poder, especialmente del económico, los cuales ejercen influencia en la determinación de la opinión ciudadana.

Se apunta que, el legislador que pretende reelegirse, no atenderá prioritariamente a la plataforma de su partido, sino a la promoción de su persona; tampoco atenderá al interés de la Nación, sino tan solo a un grupo de electores.

Por mi parte, considero que son más las bondades que los perjuicios que generaría la implementación de la reelección consecutiva, insisto, que no indefinida, para los legisladores.

Sin duda alguna, un Estado no puede aspirar al calificativo de moderno, si no cuenta en todas sus áreas con profesionales altamente capacitados para el ejercicio de su función. No puede aspirarse a tener un cuerpo legislativo profesional y conocedor del quehacer parlamentario, si periódicamente es renovado, en lapsos breves de tiempo que no le permiten adquirir a quienes ocupen el cargo, la experiencia y el conocimiento necesario para su ejercicio; si no se tiene la oportunidad de evaluar la aplicación de las leyes que ha aprobado, reconocer sus beneficios y advertir sus deficiencias para subsanarlas; si sus miembros no tienen el incentivo de prepararse y asumir con mayor responsabilidad su función, pues bien o mal que lo haga, el resultado será el mismo; si finalmente, no adquieren mayor responsabilidad frente a quienes los eligieron.

Resulta de suma importancia, además, que sean los ciudadanos quienes asuman la responsabilidad de dar seguimiento a las actividades de las personas a quienes han elegido para que los representen, con la posibilidad de reiterar en su cargo a quien lo ha desempeñado de manera óptima, y la posibilidad real de sancionar, con la no reelección, a quien no ha cumplido con su tarea. Esto es lo que implica un auténtico derecho de voto en una democracia.

Nada más cercano a una auténtica democracia, en que no sólo se permita al ciudadano definir a las personas que lo han de representar en el ejercicio del poder, sino también calificar y sancionar

el desempeño de esa representación. Mantener en el ejercicio del poder a los buenos gobernantes y retirar a quienes no han servido al interés de la colectividad. Conservar a los buenos elementos y prepararlos en beneficio del mejor desempeño de su encargo.

Expuesto lo anterior, podemos precisar algunos de los argumentos que fortalecen nuestra tesis tendiente a la aprobación de la reelección de legisladores:

#### **A) ACOTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO.**

La reelección crearía condiciones para la independencia del Congreso y si contamos con un legislativo fuerte hay mayores garantías para un equilibrio de poderes.

Hay quienes consideran que llegaría a ser un verdadero órgano fiscalizador.

#### **B) IMPULSARÍA LA CARRERA PARLAMENTARIA.**

Decía Lombardo Toledano (y decía bien) que ser legislador es una profesión; sin duda lo es, una profesión de tiempo completo que requiere incentivos de permanencia como reconocimiento a la buena labor.

#### **C) APROVECHAR LA EXPERIENCIA.**

Para tener más calidad y eficacia en la tarea parlamentaria, es importante aprovechar los conocimientos acumulados de los legisladores.



#### **D) MAYOR ACERCAMIENTO CON EL ELECTORADO.**

La posibilidad de la reelección obligaría a los legisladores a una mayor atención a su electorado. El legislador tendría que aplicar con eficacia su labor de gestoría social e información (de su trabajo parlamentario) a los ciudadanos, para que estos, consideren la posibilidad de volver a elegirlo.

Actualmente es raro que un legislador regrese a su distrito a realizar gestoría, a informar, a rendir cuentas de su labor o a consultar a su electorado sobre los temas que se tocan en el Congreso y que le son de su incumbencia. Otro factor a tomar en cuenta que refuerza la reelección de legisladores es el vinculado a los liderazgos parlamentarios, que no tienen, cuando negocian, posibilidad de asumir compromisos de largo plazo.<sup>79</sup>

#### **E) MAYOR EFICIENCIA DE FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO.**

Habría mayor concatenación y continuidad en los trabajos legislativos, entre las cámaras sucesivas y entre ellas y sus colegisladoras.

#### **F) RESPONSABILIDAD COMPARTIDA.**

El economista Isaac Katz, anota que "ante la posibilidad de reelegirse los propios diputados tendrían el incentivo para aparecer y actuar como legisladores responsables ante los electores".<sup>80</sup>

#### **G) SE REQUIEREN LEGISLADORES ESPECIALIZADOS.**

Carlos Fuentes señala "si el Congreso de la unión va a cumplir efectivamente con sus funciones en las ramas fiscales, de relaciones exteriores, de control y supervisión del Ejecutivo y todas las demás que

---

<sup>79</sup> Lujambio, Alonso: Op Cit. P. 41.

<sup>80</sup> Katz, Isaac: Periódico el economista, 14 de noviembre de 1997.

la Constitución le atribuye, va a necesitar senadores y diputados profesionales de carrera, enterados a fondo de sus respectivos expedientes".<sup>81</sup>

## H) MEDIDA PARA DISMINUIR LA PARTIDOCRACIA.

Actualmente el legislador acostumbra a cortejar a los dirigentes de su partido (muchos de ellos literalmente reptan), para que los dirigentes puedan considerarlos (o influir) en futuras candidaturas o en posiciones políticas y/o administrativas. Con la reelección, los legisladores tendrían la posibilidad de cultivar a su electorado; expresado con sencillez podríamos decir:

Quedar bien con las bases y no con las cúpulas.

El legislador estaría atento a la opinión pública y a desarrollar una evidente fortaleza regional que lo ubicaría en mejor posición frente a la burocracia partidaria.

## I) ES UN DERECHO CIUDADANO.

Héctor Aguilar Camín considera que, una vez arrancada de manos del gobierno la manipulación de las elecciones, mantener la no reelección es limitar la voluntad de los ciudadanos. Aguilar Camín expone "El sufragio se ha hecho por fin efectivo. La reelección debe entonces ser restituida como un derecho de los votantes a premiar el desempeño de sus elegidos, haciéndolos repetir en el puesto donde hayan dado buenos resultados. Si las lecciones expresan la voluntad ciudadana, no hay razón para limitar esa voluntad impidiéndole a la gente reelegir a quien le ha dado buenos resultados. Si el sufragio es efectivo, debe poder elegir y reelegir. En apoyo del sufragio efectivo debería suprimirse la no reelección: devolverle a los ciudadanos el poder pleno de castigar al mal gobernante con su rechazo en las urnas y premiar al bueno con su reelección. El poder de elegir ha pasado del gobierno a la ciudadanía. La ciudadanía debe darse el poder de reelegir".<sup>82</sup>

<sup>81</sup> Fuentes, Carlos: Periódico la Jornada, 30 de agosto de 1997.

<sup>82</sup> Aguilar Camín, Héctor: Periódico la Jornada, 26 de julio de 1999.

## PROPUESTAS

1.- Para permitir la reelección de diputados locales en Guerrero, es necesaria una reforma al artículo 116, fracción II párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y posteriormente al artículo 37 de la Constitución Política del Estado de Guerrero. Estableciendo estos lo siguiente: "LOS LEGISLADORES PODRAN SER REELECTOS HASTA POR DOS PERIODOS CONSECUTIVOS"

2.- La propuesta requiere de avances democráticos paralelos y de erradicación de varios vicios electorales. Ya que como se ha advertido, si se aprueba en condiciones de falta de transparencia, sólo acarreará el enquistamiento de grupos de poder; por lo que es necesario tener en cuenta, los siguientes factores:

### A) EQUIDAD EN LA COMPETENCIA ELECTORAL.

Al parecer lo más relevante tiene que ver hoy, con la igualdad de oportunidades de los candidatos para acceder a los medios de comunicación. Por lo tanto deben establecerse reglas claras para la contratación de espacios.

Afortunadamente un precedente positivo queda plasmado con las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de los casos Tabasco y Yucatán, donde por un lado (a futuro) inhibirá la compra y coacción del voto y por el otro ajustará a la legalidad a los órganos locales de poder.

Además, proponemos que los órganos electorales tengan la capacidad jurídica de denunciar y preparar expedientes de actos que pongan en duda la certeza y legalidad de los procesos electorales.

## **B) FISCALIZAR ADECUADAMENTE LOS GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SUS CANDIDATOS.**

El ejemplo más evidente de la falta de fiscalización de los gastos de los partidos se manifiesta en la elección de Zedillo. Gran parte de ese financiamiento tuvo un origen ilegal de recursos provenientes de Banca Unión. Por esos actos escandalosos de corrupción a Zedillo (hasta el momento) no se le han fincado responsabilidades; Y si eso se ha dado a nivel federal, en Guerrero el asunto ha sido peor, Las prácticas clientelares se reproducen en Guerrero, y le permite a los grupos de poder, hacerse del voto (o de "presencia política") a través de los recursos públicos: créditos, despensas, fertilizantes, servicios etc.

3. Una propuesta que suscribimos es la relativa a la coordinación y realización de los procesos electorales locales a cargo del IFE.

Ello en virtud de que el órgano electoral local no ha garantizado responsabilidad, objetividad ni procesos limpios y equitativos.

Si se aprueba la reelección de legisladores locales, con los órganos actuales que operan en Guerrero la oligarquización de la élite dominante, tendría mayor oportunidad, a través, precisamente, de la reelección de diputados.

4. Otro punto de vital importancia, es el referente a la participación del órgano electoral en la regulación de las campañas internas de los partidos.

Ello impediría el derroche y desvío de recursos, que se ha dado en los procesos internos.

Actualmente se presentan luchas desiguales entre quienes manejan los recursos públicos (en las internas) y quienes tienen sólo sus ideas, como oferta para ocupar un espacio político establecer la reelección en las actuales condiciones permitiría que los caciques locales, que tienen como forma de hacer política el reparto de dádivas, ocupen todos esos espacios legislativos indefinidamente.

5.- Se plantea que para garantizar la política, es necesario establecer limitaciones a la reelección.

6.- Solamente pueden ser reelectos los legisladores de mayoría; es decir, solamente los que compitan en un distrito electoral.

Los plurinominales no podrán ser reelectos por esta vía. Precisémoslo con sencillez:

- Un legislador uninominal sí podrá reelegirse, siempre y cuando sea a través de la competencia en su mismo distrito. (no puede ser diputado del V distrito e irse a reelegir al distrito XVII; ni tampoco puede ser uninominal y reelegirse como plurinominal).
- Un diputado plurinominal sí podrá contender por un distrito uninominal y buscar la reelección, bajo el argumento de que serán los electores quienes definan si vale la pena refrendarlo o no en el Congreso. (un plurinominal no puede reelegirse como plurinominal).

En este último sentido, iríamos mas allá, para procurar la rotación de oportunidades a través de esta vía (la plurinominal), es necesario limitarla a una sola oportunidad; Hay casos de legisladores ineficientes y poco apreciados por la ciudadanía, que han sido legisladores únicamente por esta vía, la plurinominal.

Por lo tanto un plurinominal, no debe tener la oportunidad de volver a serlo. Con ello acotamos la burocracia partidaria, la "nomenclatura" de los partidos y derrumbamos uno de los principales argumentos en contra de la reelección de legisladores.

7. Se propone que para conciliar las ventajas de la reelección con los imperativos de la movilidad política, es necesario establecer un límite porcentual; esto es, solamente puedan participar para la reelección (en una primera etapa de la reforma) el 50% de los candidatos uninominales que presenta un partido.

Con posteridad el porcentaje podría incrementarse, una vez superadas las condiciones adversas de inequidad electoral y desmantelado los cacicazgos de la entidad.

Establecer inicialmente un mínimo de repetidores por partido (50%) nos garantiza la llegada al Congreso de nuevos cuadros.

8.- Proponemos que en el caso de los diputados locales y diputados federales la reelección consecutiva sea hasta dos periodos y en el de los senadores sea de una. Si bien con la reelección contaremos con un poder legislativo mas fuerte y más experto, si no le ponemos limite generaría un estancamiento en los relevos generacionales de poder.

9.- Consideramos que el incremento de plurinominales que se dió a partir de la reforma de los 80's, ya no tiene sustento.

Hoy ya no hay un partido hegemónico y si un sistema de partidos competitivo; por lo tanto, se propone la reducción de el número de plurinominales. Para el senado, de plano la supresión de los 32 plurinominales. Para la cámara de diputados federal la reducción a 100 plurinominales. Y para el Congreso local la disminución a solo 8 plurinominales.

Derivado de un interesante artículo publicado en Panamá por José Blandón Figueroa, queremos advertir de la sofisticada regulación que habrá de establecerse y el cuidado atinado de los órganos electorales, para evitar ventajas de los diputados que se pretendan reelegir en un distrito, frente (primero) a otros de su mismo partido que aspiran a ser candidatos y después ante sus adversarios de diferente partido en la contienda constitucional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Blandón, señala que los recursos operados por un legislador, conocidos allá como partidas circuitales, se convierten en un mecanismo para, indebidamente, utilizar fondos públicos en la promoción de candidaturas a la reelección.

Blandón expone que los fondos públicos se usan pensando más en el interés del legislador que en el interés de las comunidades.

José Blandón señala "aun en el caso de que las partidas circuitales efectivamente se conviertan en obras para la comunidad, lo cierto es que las mismas, a veces, se conciben, erróneamente, como una obra del legislador que autorizó ese gasto, mas no como una obra que se pago con fondos públicos. Ello les puede significar a los candidatos a la reelección una ventaja injusta frente a los que aspiramos, por primera vez, a ocupar una curul... mientras un candidato hace campañas pintando edificios a construyendo puentes con fondos públicos ¿Qué se supone que podemos hacer los que no tenemos partidas circuitales ni una fortuna personal para competir en ese campo? ¿No se convierte así el torneo electoral en un campo asequible solo a aquellos que tengan enormes recursos, ya sea privados o públicos?".

Quisimos insertar estos comentarios de Blandón, porque es de vital importancia regular el funcionamiento de los legisladores que pretendan reelegirse.

Es obvio que más que pregonar lo que repartieron, los legisladores deben explicar como gastan los recursos que les son proporcionados.

10.- Por lo antes expuesto, es importante que se regulen detalladamente con que recursos cuenta un legislador, cual es el monto y en que puede utilizarlo.

## CONCLUSIONES

1.- Con la reelección de legisladores aprobada, se crearían condiciones para la independencia del Congreso y por lo tanto se tendría un legislativo fiscalizador, con mayores garantías para un equilibrio de poderes.

2.- Los estatutos de los partidos políticos deben establecer reglas claras para contender por una candidatura y por la posibilidad de repetir esa candidatura.

3.- los argumentos de orden histórico, jurídico y político en que se sustenta el precepto de la no reelección, han quedado con mucho superados, debiéndonos disponer a desterrar de nuestra conciencia y nuestro régimen jurídico este "tabú", para sumarnos al resto, prácticamente de todas las naciones en América y Europa, en que se encuentra vigente la reelección de legisladores.

4.- Después de una breve síntesis de los antecedentes históricos y de valorar los pros y los contras de la reelección, podemos concluir, que si queremos realmente fortalecer el poder legislativo, tendremos que avanzar en la reelección inmediata de legisladores. Estamos a favor, siempre y cuando sea una reelección acotada y condicionada a dos periodos consecutivos, tiempo necesario que permite a quienes gobiernan adquirir el conocimiento y la experiencia necesaria para el ejercicio de su función, y que una vez adquiridos, puedan rendir fruto a la sociedad, y que sea éste quien califique si el desempeño ha sido adecuado o no.

5.- En conclusión, La reelección de legisladores, fortalece a la democracia, en la medida en que los ciudadanos tendrán la absoluta capacidad de ratificar en el encargo a quien lo ha ejercido cabalmente y, por el contrario, sancionar a quien no ha cumplido con su función, retirándolo de la misma.



6.- Con la reelección de legisladores se busca un mayor equilibrio de poderes, en tanto que fortalecido el Legislativo, se convierte en contrapeso real del Ejecutivo.

7.- De aprobarse la reelección se tendría un mejoramiento de los cuadros legislativos, con la institucionalización de la carrera parlamentaria, y una más amplia vinculación entre los legisladores con los votantes, pues serán éstos los que califiquen su desempeño.

8.- Un legislador que tiene la opción de reelegirse, estará interesado en cumplir los compromisos que adquirió con el electorado, para que refrende su actuación. No se desvinculará de la ciudadanía una vez electo, por el contrario, adquirirá mayor responsabilidad en su actuación.

9.- Para el éxito de esta reforma, es indispensable que los partidos se democraticen y transparenten la toma de sus decisiones. De otra manera un partido antidemocrático y/o secuestrado por élites o caciques, determinaría arbitrariamente quienes irían por la reelección y no precisamente aquellos que jugaron un papel relevante y de dignificación del legislativo.

10.- En suma, la propuesta de la presente tesis tiene elementos sólidos que la sustentan. Actualmente sólo en nuestro país y en Costa Rica se impide la reelección de legisladores.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## BIBLIOGRAFÍA

01. A. Dahl, Roberto: La pollarquía, editorial Iberoamericana, México, D.F.
02. Andrade Sánchez, Eduardo: Introducción a la ciencia política, editorial Harla, México, D.F.
03. Bartra, Armando: Guerrero Bronco, ediciones Era, México, D.F.
04. Batis Vázquez, Bernardo: Teoría del Derecho Parlamentario, editorial Oxford, México, D.F.
05. Becerra Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José: La mecánica del cambio político en México, ediciones Cal y arena, México, D.F.
06. Belloc, Hilaire: Europa y la fe, CEPA, Buenos Aires, Argentina, 1942.
07. Bizberg Ilan, Frybes Marcin: Transiciones a la democracia lecciones para México, ediciones Cal y arena, México, D.F.
08. Bobbio, Norberto: El futuro de la democracia, editorial Fondo de cultura económica, segunda edición, México, D.F.
09. Bosch, Burdese: Manual de derecho Público romano, casa editorial Barcelona, 1972.
10. Carbonell, Miguel: Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
11. Cárdenas Gracia, Jaime F.: Transición Política y Reforma Constitucional en México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
12. Carpizo, Jorge: El presidencialismo mexicano, editorial siglo veintiuno autores, decimotercera edición, 1996, México, D.F.
- \_\_\_\_\_, Estudios Constitucionales, editorial Porrúa, séptima edición, 1999, México, D.F.
13. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, primera edición 1997, México, D.F.
14. Constitución Política del Estado de Guerrero, edición especial, editorial TITAN, S.A. de C.V.

15. Córdova, Arnoldo: La Revolución en Crisis la aventura del maxímató, editorial cal y arena, México, D.F.
- \_\_\_\_\_, La Ideología de la Revolución Mexicana, Instituto de Investigaciones Sociales / UNAM, ediciones Era, décimo quinta edición, 1988.
16. Cosío Villegas, Daniel: El sistema Político mexicano, editorial Joaquín Mortiz, S.A. DE C.V.
17. Cotta, Mauricio: Diccionario de Política, dirigido por Norberto Bobbio y Incola Matteucci; Siglo XXI, México, 1982.
18. Crespo, José Antonio: Fronteras Democráticas en México, editorial océano, México, D.F.
19. Duverger, Maurice: Los partidos Políticos, editorial fondo de cultura económico, Undécima reimpresión 1988, México, D. F.
20. Estrada Castañón, Alba Teresa: Guerrero: sociedad, economía, política y cultura, Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, 1994.
21. Fix-Zamudio, Héctor: Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.
22. González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (coordinadores): La República Mexicana modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas.
23. González Casanova, Pablo: La democracia en México, serie popular era.
24. González Sandoval Juan Pablo, González Graf, Jaime, (coordinadores): Los límites rotos, editorial océano, México, D.F.
25. Guizot, M.: Historia General de Francia, José Espasa, Barcelona, s.d.
26. Héctor Aguilar Camín/Lorenzo Mayer, Alain: A la sombra de la Revolución Mexicana, editorial cal y arena, novena edición, 1993, México, D.F.
27. Hofstadler, Richard: La idea de un sistema de partidos, ediciones gernika, México, D.F.
28. Jorge Carpizo: Estudios Constitucionales, editorial Porrúa, séptima edición, México.

29. Krauze, Enrique: tiempo contado, editorial océano de México, cuarta reimpresión, México, D. F.
30. Krieger, Emilio: La constitución restaurada, editorial grijalbo, México, D.F.
31. López Moreno, Javier: Elecciones de ayer y de mañana, costa-amic editores, segunda edición, México, D.F.
32. López Villafañe, Víctor: La formación del sistema político mexicano, editorial siglo veintiuno, S.A. de C.V. México, D.F.
33. Lujambio, Alonso: El poder compartido, editorial océano, México, D.F.
34. Madison, James, Alexander Hamilton y John Jay: El Federalista, Traducción de Gustavo Velasco, Fondo de cultura económico, México, 1957.
35. Margadant, S. Guillermo F.: Derecho Romano, Editorial Esfinge, México, 1992.
36. Martínez Durán, Maricela (coordinadora): El significado actual de la constitución, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
37. Marván Laborde, Ignacio: Y después del presidencialismo?, editorial océano, México, D.F.
38. Maurois, André: Historia de Francia, Surco, Barcelona, 1951.
39. Medina Peña, Luis: Hacia el nuevo Estado, editorial fondo de cultura económico, segunda edición, México, D.F.
40. Mendoza Berrueto, Eliseo: El presidencialismo mexicano, editorial Fondo de Cultura económica, México, 1996.
41. O. Rabasa, Emilio: Historia de las constituciones mexicanas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
42. Ochoa Campos, Moisés: El Municipio, colección de cultura municipal, México, D.F.
- \_\_\_\_\_, Grandes debates legislativos, Cámara de Diputados XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión.
43. Paoli Bolio, Francisco José: Memorial del Futuro, editorial océano, México, D.F., 1994.

44. Pérez Miranda Rafael, Ettore A. Albertoni: Clase Política y Elites Políticas, editorial casa abierta al tiempo, México, D.F.
45. Ratzinger, Joseph y Hans Maier: ¿Democracia en la Iglesia?, Ediciones Paulinas, Zalla, Vizcaya, 1971.
46. Reyes Heróles, Federico: Tareas y compromisos 1997, Los Partidos Políticos ante las elecciones, editorial fondo de cultura económica, México, D. F.  
\_\_\_\_\_, Transfiguraciones políticas del Estado Mexicano, editorial fondo de cultura económica, México, D.F.
47. Reyes Salas, Gonzalo: Sistemas Políticos Contemporáneos, editorial Oxford, México, D.F.
48. Rodríguez Araujo, Octavio: La reforma política y los partidos políticos en México, editorial siglo veintiuno, undécima edición, México, D.F.
49. Rodríguez Prats, Juan José: El poder presidencial, grupo editorial Miguel Ángel Porrua, México, D.F.
50. Ruíz Massieu, José Francisco: El parlamento, LVI Legislatura H. Congreso del Estado de Guanajuato.  
\_\_\_\_\_, La Transición democrática en Guerrero: Editorial Diana, México, D.F.
51. Salazar Adame, Florencio: El cambio democrático, editorial Miguel Ángel Porrua, México, 1998.
52. Saldívar, Américo: Ideología y Política del Estado Mexicano, editores siglo veintiuno, México, D.F.
53. Sartori, Giovanni: Ingeniería constitucional comparada, editorial fondo de cultura económico, México, D.F.  
\_\_\_\_\_, Que es la democracia?, editorial nueva imagen, segunda edición, México, D.F.
54. Toinet, Maurice-France: El sistema político de los Estados Unidos, editorial fondo de cultura económico, México, D.F.
55. Touraine, Alain: ¿Podemos vivir juntos?, editorial fondo de cultura económica, cuarta reimpresión, México, D.F., 1999.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN