



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN**

LA REELECCION DE LEGISLADORES
COMO MEDIO DE LA PROFESIONALIZACION
DEL CONGRESO DE LA UNION



**S E M I N A R I O T A L L E R
E X T R A C U R R I C U L A R**
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ZOILA HERNANDEZ KURI

ASESOR: LIC. JOSE LUIS R. VELASCO LOZANO

0349699

NOVIEMBRE, 2005

*Agradezco a mis padres Ángel Hernández García y Zoila Kuri
Catalán*

A quienes la ilusión de su vida ha sido convertirme en persona de provecho, porque gracias a su apoyo y consejos, he llegado a realizar la más grande de mis metas. La cual constituye la herencia más valiosa que pudiera recibir. Deseo de todo corazón que mi triunfo profesional lo sientan como suyo.

A mi hermano Ángel Hernández Kuri

Por compartir este triunfo profesional conmigo; por todo lo que hemos vivido y por lo que nos falta por hacer y compartir. Que la vida te llene de bendiciones.

*A mis abuelos, Eva García Estrada+, Esther Catalán Oropeza,
Pablo Hernández García y José Kuri Pineda*

De quienes recibí amor y sabios consejos; hoy les puedo decir "he terminado la tesis".

A mis tíos y primos

Por su cariño, confianza y compañía, por ser y formar parte de mi vida.

Al Licenciado José Luis R. Velasco Lozano

Por ser maestro y amigo; por compartir conmigo su tiempo, asesoramiento y dedicación en la presente investigación; por su calidad humana y conocimiento; digno ejemplo a seguir.

*A mis profesores de Seminario Extracurricular de Derecho
Constitucional*

Lic. Manuel Fagoaga Ramirez

Lic. Alfredo Pérez Montaña

Lic. José Luis R. Velasco Lozano

Lic. Victor Guadalupe Capilla Sánchez

Por su labor en el desempeño de la formación de profesionistas. A todos ellos con honradez y respeto que me han transmitido sus conocimientos teóricos y prácticos.

A todos mis nuevos y viejos amigos

Me agradaría poder mencionar a todos, pero no quisiera omitir a nadie. Espero que en un futuro, podamos seguir compartiendo infinidad de anécdotas y vivencias.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México

Que me dio la oportunidad de forjarme en sus aulas, institución que aprendí a amar y respetar; espero llevarte con orgullo y ser digna de ti.

LA REELECCIÓN DE LOS LEGISLADORES COMO MEDIO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

ÍNDICE DE CONTENIDO.

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

DEMOCRACIA

1.1 Aspectos generales de la Democracia.....	4
1.2 Concepto de Democracia.....	7
1.3 Tipos de Democracia.....	14
1.3.1 La Democracia Directa.....	14
1.3.2 La Democracia representativa.....	15
1.3.2.1 Principales Instituciones.....	18
1.3.2.1.1 <i>El Sufragio</i>	18
1.3.2.1.2 <i>El Parlamento</i>	18
1.3.2.1.3 <i>El Ejecutivo</i>	20
1.3.3 La Democracia Semidirecta.....	21
1.3.3.1 Principales Instituciones.....	21
1.3.3.1.1 <i>El Referéndum</i>	21
1.3.3.1.2 <i>La Iniciativa</i>	24
1.3.3.1.3 <i>El Plebiscito</i>	25
1.3.3.1.4 <i>La Revocación de mandato</i>	26

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO MEDIADORES ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO

2.1	Concepto de Partido Político.....	27
2.2	Principales tipos de Partidos.....	30
2.2.1	<i>De Cuadros</i>	30
2.2.2	<i>De Masas</i>	32
2.2.3	<i>Indirectos</i>	32
2.3	Componentes del Partido Político.....	34
2.3.1	<i>Electores</i>	34
2.3.2	<i>Militantes</i>	35
2.3.3	<i>Miembros</i>	35
2.3.4	<i>Simpatizantes</i>	36
2.4	Derechos y obligaciones de los Partidos Políticos.....	36
2.5	Funciones de los Partidos Políticos.....	41
2.5.1	<i>Funciones Sociales</i>	41
2.5.2	<i>Funciones Institucionales</i>	43

CAPÍTULO TERCERO.

ORGANIZACIÓN DEL SUPREMO PODER DE LA FEDERACIÓN: DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

3.1	Poder Ejecutivo Federal.....	45
3.1.1	<i>El Ejecutivo Unipersonal</i>	45
3.1.2	<i>Requisitos para ser Presidente</i>	46
3.1.3	<i>Facultades y Obligaciones del Presidente de la República</i>	49
3.1.4	<i>El principio de no Reelección</i>	55
3.1.5	<i>Licencia y Renuncia del Presidente</i>	57
3.2	Poder Judicial Federal.....	58
3.2.1	<i>Órganos que lo integran</i>	58

3.2.2	<i>Nombramientos Judiciales</i>	59
3.2.3	<i>Facultades del Poder Judicial</i>	61
3.2.4	<i>Remuneración, Licencia y Renuncias de sus miembros</i>	64
3.3	Poder Legislativo Federal	65
3.3.1	<i>El Bicameralismo en México</i>	65
3.3.2	<i>Órganos que integran el Poder Legislativo en México</i>	67

CAPÍTULO CUARTO

ORGANOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

4.1	Requisitos para ser miembro de la Cámara de Diputados y Senadores.....	69
4.2	Facultades del Congreso de la Unión.....	71
4.3	Elección e integración de la Cámara de Diputados.....	81
4.3.1	<i>Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados</i>	82
4.4	Elección e integración de la Cámara de Senadores.....	84
4.4.1	<i>Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores</i>	85
4.5	Integración de la Comisión Permanente.....	88
4.5.1	<i>Facultades exclusivas de la Comisión Permanente</i>	90

CAPÍTULO QUINTO

EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE AL EJECUTIVO FEDERAL.

5.1	Conceptos básicos.....	94
5.2	Antecedentes de la Reelección de los Legisladores en México.....	95
5.3	Comparación del texto del artículo 59 con otros países.....	101
5.4	Opiniones a favor y en contra de la Reelección de los Legisladores.....	104
5.5	La necesidad de profesionalizar a los integrantes del Congreso de la Unión.....	108
5.6	La necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas respecto a la actuación de los legisladores.....	113

5.7 La reelección inmediata de los congresistas como medio para el fortalecimiento de la representación legislativa.....	118
5.8 Propuesta de reforma a los artículos 59 y 116, fracción II párrafo segundo.....	121
CONCLUSIONES.....	126
FUENTES CONSULTADAS.....	130
BIBLIOGRAFÍA.....	130
HEMEROGRAFÍA.....	132
LEGISLACIÓN CONSULTADA.....	133
PÁGINAS DE INTERNET.....	133

INTRODUCCIÓN

Es preciso establecer la necesidad de la figura de la reelección inmediata de los legisladores como medio idóneo para el fortalecimiento del Poder Legislativo Mexicano; ya que desde la reforma al artículo 59 constitucional en el año de 1933, el Poder Legislativo quedó subordinado al Poder Ejecutivo, perdiéndose de esta manera la división de poderes en nuestro país.

De esta manera al prohibir la reelección inmediata de legisladores, perdieron incentivo alguno de realizar con eficacia sus funciones legislativas, y por consiguiente su profesionalización, olvidándose de su electorado que los a llevado a ocupar ese cargo con su voto; atendiendo intereses de grupos de presión, con la finalidad de que al termino de su mandato les ayudaran a continuar con su carrera política.

Precisamente, esa falla es la que se pretende subsanar mediante la presente investigación, la cual centra su atención al Sistema Representativo Mexicano; y de manera particular se basa en el análisis del principio de reelección inmediata de diputados y senadores.

La tesis se encuentra estructurada por cinco capítulos: el primero de ellos denominado Democracia, el segundo abarca el estudio de los Partidos Políticos como Mediadores entre la Sociedad Civil y el Estado; el tercero que lleva por título Organización del Supremo Poder de la Federación: de la División de Poderes; el cuarto Capítulo que habla de los Órganos Integrantes del Congreso de la Unión, y el último denominado El fortalecimiento del Poder Legislativo frente al Ejecutivo Federal.

El Capítulo primero abarca el estudio de conceptos importantes para el propósito de la presente tesis. En el mismo se hace énfasis a la importancia del término de democracia, así como de los antecedentes de la misma y tipos de democracia.

Es de vital importancia, en este capítulo, analizar a la democracia representativa, ya que es la forma de gobierno que nos rige, además dada la importancia de está se estudiaran los principios indispensables que permiten su realidad social: la soberanía, la división de poderes, gobierno representativo, control de la constitucionalidad, sistema electoral y sistema de partidos; así como sus principales instituciones: el Sufragio, el Parlamento y el Ejecutivo.

El segundo Capítulo del presente trabajo de investigación es dedicado al estudio de los partidos políticos, abarcando su concepto; principales tipos; sus componentes: electores, militantes, miembros y simpatizantes; derechos, obligaciones y funciones. Se justifica porque en mi propuesta los partidos políticos juegan un papel importante en cuanto a la rendición de cuentas de los

legisladores, puesto que estos organismos son los puentes entre la sociedad y el Estado por su importante contribución en los procesos electorales y en la integración de instituciones de representación y de gobierno, haciendo factible la existencia de una democracia.

El tercer Capítulo, comprende el estudio de los tres Poderes de la Federación: enfatizando el principio de no reelección en cuanto al Ejecutivo Federal, puesto que el movimiento revolucionario de 1910 represento el cierre de la reelección, no tan sólo del presidente sino también de los congresistas; provocando de esta manera la debilitación del Poder Legislativo y en consecuencia su subordinación hacia el Ejecutivo.

Otro punto importante que es tocado en el presente capítulo es lo referente a los nombramiento judiciales, ya que son otorgados a aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hubieren distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica; comprobando que de alguna manera se les permite la reelección consecutiva en el mismo ramo de trabajo, tomando en consideración su especialización.

Es importante precisar, que el Poder Legislativo es depositado en un Congreso de la Unión integrado por dos Cámaras: la de Diputados, que representa los intereses del pueblo; y la de Senadores que representa a los intereses de la Federación; por lo que en el siguiente capítulo se abarca la integración de nuestro Sistema Representativo Mexicano: requisitos para ser miembro de alguna de las Cámaras, facultades del Congreso, elección e integración de las mismas, así como de la Comisión Permanente y por último las facultades exclusivas de cada uno de estos organismos.

Por último, el quinto capítulo lo dedicamos al análisis de la debilitación del Poder Legislativo y la necesidad de la Profesionalización del Congreso de la Unión mediante la figura de la Reelección inmediata.

Especial referencia, se hace respecto al principio de reelección de los legisladores en México, a fin de comprobar que en nuestro país no existen antecedentes de la prohibición de dicha figura, pues es hasta la reforma de 1933, que el artículo 59 constitucional incorpora en su texto la prohibición de la reelección inmediata legislativa.

Por otra parte, es necesario comparar el contenido de nuestro artículo 59 constitucional con el marco jurídico de otros países donde es permitida la reelección inmediata de los legisladores; asimismo, por ser una figura controvertida la abordamos desde dos perspectivas: quienes están a favor de ella y quienes se encuentran en contra. Pues se trata de demostrar que el establecimiento de la reelección inmediata de los legisladores traería aparejado un Poder Legislativo Fuerte que sirva de contrapeso al Poder Ejecutivo.

Por último, se abarcan todos los cambios necesarios para ser más eficiente la función del Poder Legislativo, sin los cuales cualquier otra modificación resultaría insuficiente en cuanto a lo que se pretende.

Pues se trata de demostrar que el establecimiento de la reelección inmediata de los congresistas, es lo más adecuado para la creación de un Sistema Representativo más preparado, capaz de afrontar los grandes problemas que aquejan a nuestro país; puesto que al permitirle los miembros del Congreso tendrían oportunidad de profesionalizarse y por lo tanto hacer carreras parlamentarias.

También es sabido, que los legisladores en estos tiempos, muchas veces no son conocidos por su electorado, creando en la conciencia de estos últimos una mala impresión de los mismos, pues sólo atienden los intereses de sus partidos, razón más que válida para que el electorado no los quiera otro período en el cargo legislativo; es por lo que se proponen mecanismos de rendición de cuentas, puesto que son los principales instrumentos de control sobre el abuso del poder que garantiza que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficacia y eficiencia el mandato conferido por la ciudadanía, que a través del sufragio los ha elegido como sus representantes. Asimismo se mencionan los beneficios que se obtendrían.

Es preciso proponer la reforma de los artículos 59 y 116, fracción II, párrafo segundo; el objetivo de estos cambios es que México cuente con un Poder Legislativo tanto a nivel federal como estatal, vigorizado y con operación eficiente que cumpla con sus funciones de análisis, deliberación y discusión y solución en torno a los grandes problemas de su ciudadanía; que sirva de contrapeso al Ejecutivo y que permita aglutinar fuerzas políticas más representativas, a fin de avanzar en la democracia.

En suma, es necesario contar con un Poder Legislativo fuerte, que cuente con parlamentarios profesionalizados, capaces de legislar; que se comprometan no tan sólo con los intereses de sus partidos sino con su electorado para atender sus demandas. En la medida que logremos este cambio nuestro Sistema Representativo Mexicano será más eficiente.

CAPÍTULO PRIMERO

DEMOCRACIA

1.1 Aspectos Generales de la Democracia.

Para analizar y comprender el alcance que tiene la palabra Democracia es preciso el estudio de las fuentes de la misma, ya que ésta es resultado sobre todo de tres corrientes políticas y de pensamiento: la primera que define a la Democracia Clásica, la segunda de ellas es el Republicanismo y la tercera el Liberalismo.

1) La primera de las corrientes es la Democracia Clásica, entendida como Democracia Directa o Participativa, la cual está identificada con el gobierno del pueblo; es decir, el pueblo reunido en asamblea toma las decisiones más importantes de su comunidad.

Encuentra su máxima expresión en dos grandes manifestaciones, una histórica y otra teórica: en la antigua Grecia y en la Teoría de Rousseau.

En Atenas, esta forma de gobierno se presentó de la siguiente manera:

La institución con mayor poder era la ekklesia (Asamblea) mediante la cual se reunían todos los ciudadanos para sesionar por lo menos 40 veces al año, en donde ejercían en forma directa, sin representantes, el poder legislativo de la polis; a fin de discutir cuestiones públicas, administrativas, internacionales, etc; así como la votación de leyes.

Algunos cargos ejecutivos, se designaban por medio del sorteo entre los ciudadanos sin exclusión de clases; de modo tal que ningún polites (ciudadano) dejaría de ocupar varias magistraturas en el curso de su vida; con excepción de los jefes de la milicia que estaban sujetos a elección. Solo había diez estrategos (jefes militares) por año y estaba permitida su reelección.

Los puestos con mayor responsabilidad como era el Consejo de los Quinientos o de los Funcionarios Políticos eran sorteados entre los ciudadanos de la Polis y su justicia se encontraba en manos de jurados populares.

En cuanto a la Teoría Política de Rousseau, podemos mencionar que la democracia es entendida como una forma de organización política en

la que el soberano (entendiéndose por este el Pueblo integrado en un cuerpo político), ejerce directamente el gobierno; lo que busca este autor es una voluntad general ya que manifiesta que el interés de toda la comunidad somete al interés particular.

Democracia, en el pensamiento de Rosseau, es una igualdad de condiciones y derechos en una sociedad, así como que los ciudadanos de dicha sociedad tengan el derecho de participar en la formación de leyes.

Estas dos formas de Democracia antes descritas excluyen la figura de la representación.

II) La segunda corriente es el Republicanismo, caracterizado por la incorporación de la figura de la representación; esta forma de gobierno se presenta en 4 momentos históricos:

El primero de ellos es la que vivió la Roma Clásica, misma que al desaparecer surgió la República Romana, cuyo carácter mixto da lugar tanto a la participación del pueblo cuanto a la actuación de cuerpos representativos y de funcionarios ejecutivos.

Su organización de gobierno era tripartita ya que existían la magistratura de los cónsules, el senado (que eran dominados por los patricios) y los tribunos de la plebe (dominados por los plebeyos), cuya principal facultad era vetar las decisiones de las magistraturas patricias.

Los ciudadanos romanos podían discutir y aprobar leyes en la *ekklesia* (asamblea); asimismo podían expresarse en dos tipos de comicios (comité): 1) los *centuriados*: el pueblo reunido en las centurias o regimientos correspondientes a su organización militar, se congregaban con sus cascos y escudos a proclamar de viva voz su aprobación o rechazo de las propuestas que les presentaba el patriciado; 2) *de la plebe*: los plebeyos expresaban su voluntad votando bajo la presidencia de los tribunos.

El segundo momento histórico en el que se dio la República fue en las ciudades-Estado italianas, las cuales surgen en el siglo XI, y nacen desafiando al poder papal y al Emperador. Pero fue hasta el siglo XIII cuando se constituyen en repúblicas independientes con esbozos de constituciones escritas y mecanismos de autogobierno basado en las elecciones. Estas ciudades se caracterizaban por estar en contra de la democracia directa griega, puesto que sostenían que le otorgaban excesivo poder a los pobres, convirtiéndose en un sistema tiránico y corrupto.

Es por lo que, la formación de la Democracia contemporánea en este momento histórico, se da con la instrumentación de cargos públicos electos y de la organización de la vida política a través de dos cámaras.

La tercera de estas etapas es la que corresponde a los Estados Unidos de Norteamérica, puesto que su forma de gobierno es la más cercana al discurso republicano, ya que adoptaron "el equilibrio y la división de poderes en una sociedad igualitaria, con amplio territorio y una población numerosa; insistiéndose en el sistema de representación política, con un poder pluralizado a través de la organización federal.

La cuarta etapa corresponde al movimiento sufragista del siglo XIX y principios del XX, dándose la lucha por el Sufragio Universal, en donde se buscaba que el pueblo se tomara en consideración al elegir a sus gobernantes y a los encargados de la representación política, logrando que dichos gobiernos reconocieran primero los derechos políticos de las grandes mayorías y finalmente las minorías.

III) La tercera corriente es el Liberalismo, la cual se apoya en las ideas de Locke y Montesquieu, en virtud de la adopción de principios políticos como la soberanía, la división de poderes, las garantías individuales, el voto de la mayoría y el sistema representativo; fue entendida por los demócratas liberales éticos, como una sociedad en la cual todos sus miembros tengan igual libertad para realizar sus capacidades.

Cobra gran auge a partir del siglo XIX, suele entenderse comúnmente como la democracia capitalista de mercado, dado que desde un principio se vio reflejada con la frase: el mercado hace al hombre. Sin embargo esta no es una condición necesaria de la democracia liberal.

Tiene como característica principal impedir que el poder público sea demasiado fuerte para salvaguardar las libertades de los ciudadanos; entendiendo a la libertad como la facultad por la cual el hombre dispone de sí mismo, elige sus propios actos y desarrolla su responsabilidad.

Por lo antes mencionado, es que la libertad para la democracia no sólo debe conceder derechos y garantizarlos jurídicamente, sino que también debe garantizar la posibilidad efectiva de ejercerlos en la práctica y contar con los medios necesarios para llevarlos a cabo.

Una de las ideas básicas de la democracia liberal, es asegurar a la persona, en la esfera de su libertad: en el aspecto económico equivale a la idea del libre mercado, es decir, se promulga el libre intercambio de las cosas, reduciendo al mínimo la intervención del Estado en las relaciones económicas. En virtud de que la actividad de cada individuo que persigue

sus intereses materiales redundan, ineludiblemente, en provecho del interés general, gracias a las virtudes de la libre competencia.

Otra característica fundamental de la democracia liberal es la igualdad de las personas, pues en una sociedad democrática la reproducción automática de privilegios y la miseria deben desaparecer; no se debe olvidar que la igualdad constituye un punto de referencia fundamental que la sociedad debe tener.

Para Duverger la democracia liberal necesita forzosamente las siguientes características: la designación de los gobernantes mediante el sufragio universal; la existencia de un Poder Legislativo o Parlamento con gran fuerza y la independencia del Poder Judicial:

"La representación popular mediante elecciones permite a los ciudadanos designar a los gobernantes y privarlos de poder cuando sus mandatos expiran. La separación de poderes obliga a que cada órgano gubernamental sea controlado por otro de forma que, como dice Montesquieu, "el poder limite al poder". El principio de legalidad y la jerarquía de las normas jurídicas garantizan en cada grado esta limitación de los gobernantes y dan a los gobernados los medios necesarios para oponerse a los actos desiguales".¹

1.2 Concepto de Democracia.

Ahora bien, después de hacer mención de algunas etapas históricas que nos ilustran la aparición de la democracia, puedo decir que al hablar de democracia es referirse a un proceso dinámico, ya que ésta adquiere formas y contenidos distintos según el sistema político del que se trate y del contexto histórico de su desarrollo.

La Palabra Democracia en la concepción semántica proviene del vocablo griego *kratos* que significa poder, gobierno, fuerza, autoridad y *demos* que significa pueblo, es decir el Gobierno del Pueblo.

El vocablo Democracia tiene varias acepciones, pues se puede referir a una forma de gobierno e incluso a una forma de vida.

Como forma de gobierno, debemos entender que el origen, el medio y el fin de dicha organización política es el pueblo, así lo consagra Lincoln en su expresión "El Gobierno del Pueblo, por el Pueblo y para el Pueblo"; es la participación del pueblo en la acción gubernativa por medio del sufragio y del control que ejerce sobre lo actuado por el Estado.

¹DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1978. pág. 65.

Al respecto, Aristóteles establece que la democracia debe ser entendida como el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos y tiene como finalidad el bienestar colectivo. Para él, el Estado democrático es aquel en que todos participan como dominadores y dominados.

Como forma de vida, "es un modo de vivir basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y derechos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad; es decir, el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"²; pero debemos entender que esta sólo es posible si cuenta con los siguientes elementos:

A. Realidad Poblacional. Es necesario que los gobernantes perciban a la población del Estado sin abstracción alguna y en su realidad; y a la sociedad como la efectiva dinámica de la convivencia humana.

B. La Constitución. La cual debe contener los principios e instituciones propias para el ejercicio de la Democracia y del Estado de Derecho.

Debe posibilitar a los gobernados para defender sus derechos frente a otros gobernados, pero sobre todo, a defenderlos frente a las autoridades obligándolas a respetar la norma.

C. La Justicia Social. En todo régimen de legalidad democrático no basta con que se establezca un régimen de administración de justicia que dirima las diversas controversias que se pueden suscitar entre los particulares, o entre los particulares y el estado, sino que además, en el propio régimen se deben de establecer elementos que permitan eliminar o atenuar, en la mayor medida posible, las diferencias económico-sociales que en sí mismas constituyen injusticia y limitan la igualdad de oportunidades.

Este principio no ha sido cumplido en nuestro país, ya que existen amplios sectores de la sociedad que viven en condiciones de miseria, sin vivienda, alimento, servicios médicos ni educación.

D. La Representación Política. El pueblo en su conjunto carece de la voluntad para adoptar directamente las decisiones políticas del país, por lo que es necesario la representación política, consistente en la elección de representantes por medio del sufragio de los ciudadanos.

En México nuestra representación se encuentra en los integrantes de la Cámara de Diputados, en los Congresos de los Estados y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

² SÁNCHEZ Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, séptima edición, Editorial Porrúa, México 2002, pág. 353.

E. La Autoridad legítima y vigorosa. Todo régimen democrático supone la presencia de vigorosos órganos del poder público y que sus titulares dispongan de la capacidad ética que les imponga el respeto a las instituciones constitucionales.

F. El Sometimiento de los Gobernantes al Derecho. El abuso del poder transforma el bien común a un bien para unos cuantos, provocando que el país se aleje de constituir un Estado de Derecho y de vivir un régimen democrático. Es por lo que en la democracia, esas conductas son desechadas a través de la efectiva igualdad de gobernantes y gobernados ante el orden normativo.

La democracia es una forma de gobierno, y fundamentalmente, un estilo de vida que tiene vigencia dentro de un Estado de derecho, con normatividad jurídica que modela el comportamiento de sus gobernantes y gobernados; basada en el respeto y la dignidad de la persona, en la realización de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones; con la finalidad de alcanzar el bien común y la convivencia pacífica de todos los habitantes en un clima de libertad.

Para Sartori Democracia "es un sistema de control y limitación de poder. Un poder limitado por leyes iguales para todos; en donde exista un consenso sobre las reglas del juego para determinar la forma de la solución de conflictos entre intereses contrapuestos y en donde la libertad de cada individuo encuentre su límite en la reciprocidad, en el respeto a la libertad de otros".³

George Burdeau la define como "una filosofía, una manera de vivir, una religión y, casi accesoriamente, una forma de gobierno. Esta riqueza de significaciones le viene tanto de lo que es efectivamente como de la idea que se hacen los hombres cuando ponen en ella su esperanza de una vida mejor. La amplitud y la densidad del fenómeno entrañan el riesgo de paralizar su examen al obligar al observador a pasar sin cesar de un plano a otro y a modificar al mismo tiempo sus métodos y los valores que le sirven de centro de referencia".⁴

La Democracia "es un sistema social de valores donde el individuo, por su sola calidad de persona humana, sin importar su rango, status, cualidades, patrimonio, sexo, raza, etc., puede y debe participar en los asuntos de su comunidad y ejercitar en ellos el poder político que de manera alicuota le corresponde".⁵

Para Andrés Serra Rojas la Democracia "es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios

³ SARTORI, Giovanni, *¿Que es la Democracia?*, Editorial Taurus, México, 2003, pág102.

⁴ BURDEAU, George, *La Democracia*, Editorial Ariel, Barcelona, 1965, pág.67.

⁵ H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Apuntes de Derecho Electoral*, pág. 56-57.

*idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones".*⁶

José Barragán Barragán en el Diccionario Jurídico Mexicano describe a la Democracia como *"una forma de organización política para gobernar, basada en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente".*⁷

El artículo 3 en su fracción II inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a la Democracia no solamente entendida como una estructura jurídica o un régimen político, *"sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"*, es decir, la considera como un proceso de organización social caracterizado por los principios de libertad, igualdad y justicia, que las personas requieren para llenarse de satisfactores tangibles e intangibles, que resuelvan sus necesidades de todo tipo.

Por otro lado, el artículo 39 de nuestra Carta Magna manifiesta que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, por lo que el pueblo tiene en todo momento el derecho inalienable de alterar o modificar la forma en que se gobierna; es decir, la soberanía del pueblo es la que conforma y configura la manera de organización política; consecuencia de lo antes mencionado es lo señalado en el artículo 40 de la Constitución mexicana, que indica la voluntad del pueblo mexicano para constituirse en una República representativa, democrática y federal: *República, porque en nuestra nación no se admiten los métodos, las fórmulas y los medios para acceder al poder que se establecen en la monarquía; además implica que quedan suprimidos los títulos nobiliarios y castas y es periódica la renovación del poder; representativa y democrática, porque la sociedad es la que decide quiénes son los titulares de los principales cargos de naturaleza política en los poderes públicos, a través del método representativo y democrático que establece nuestra Constitución...*⁸

La Democracia que se encuentra plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 39 es considerada como régimen político, presentándose cuando el pueblo tiene dos tareas importantes, es decir, la de gobernante y la de gobernado; donde se dan elecciones populares de los

⁶ SERRA Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 89.

⁷ BARRAGÁN Barragán, José, *Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Editorial Porrúa, México, 2004, pág. 135.

⁸ QUIROZ Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional I*, Editorial Porrúa, México, 1999, pág 276-277.

gobernantes, donde hay garantías individuales, división de poderes, régimen de partidos, pluralismo ideológico y alternancia en el poder.

No obstante, para que un régimen se considere democrático se requiere la estructuración del Estado sobre las siguientes bases:

1) El Principio de la Soberanía del Pueblo. Quiere decir que la fuente última de todo poder o autoridad política es exclusivamente el pueblo, por lo tanto ninguna autoridad política puede estar por encima de él; es decir, la titularidad de la Soberanía corresponde al pueblo, quien gobierna a través de sus representantes, los cuales actúan dentro de los límites que la voluntad general les ha otorgado en la Constitución.

El principio de soberanía popular aparece de manera formal por primera vez en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la cual establece que *"el principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación; ninguna organización; ningún individuo puede ejercitar autoridad que no emane expresamente de ella"*.⁹

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa establece, que el pueblo tiene el poder de la soberanía, el cual es concebido como la capacidad de autodeterminación: El pueblo al establecer o crear el orden jurídico que le da vida al Estado, lo hace como titular único de la soberanía, la cual no se agota mediante la formulación de este derecho, ya que el pueblo sigue siendo soberano al tener en todo momento la potestad de autodeterminarse transformando periódicamente el ordenamiento jurídico del Estado.

El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que la Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

2) El Principio de Separación de Poderes. Mediante dicha separación de funciones se pretende tener un equilibrio y una limitación de los Poderes Políticos con la finalidad de hacer posible que gobiernen las leyes y no los hombres, pues al atribuir funciones precisas a cada órgano estatal, su acción queda sometida y regulada por el derecho.

En México este principio se encuentra consagrado en el artículo 49 de nuestra Ley fundamental que a la letra dice:

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

⁹ GONZÁLEZ de la Vega, René, *Derecho Penal Electoral*, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 4.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.¹⁰

3) La estructuración de un sistema representativo. Se encuentra basado en una organización electoral que permite dar una investidura a los representantes, con el objeto de tener ciertas garantías y control sobre ellos. Pues originariamente los parlamentos no se han creado sólo para servir de contrapeso al ejecutivo, sino de manera esencial para representar a los ciudadanos.

El Congreso es la institución básica de la democracia representativa, debido a sus funciones como institución integradora, deliberante y su dimensión de publicidad; el sistema representativo es considerado como la máxima tribuna de la Nación. En la teoría española Joaquín Francisco Pacheco subraya la importancia del Congreso: *"Las Cortes señores, el Parlamento, las Cámaras, de cualquier modo que se nombre a esa institución, a esa asamblea política que rodea al trono, y que comparte con él la supremacía del gobierno, he aquí lo que califica y distingue ostensiblemente a los Estados constitucionales. En esas asambleas en donde se representan y donde tienen su expresión los diversos intereses, o privilegiados o generales, a quienes concede la ley que intervengan en el poder supremo. Este es el sello, volvemos a decir ésta es la forma que distingue el sistema representativo del sistema absoluto: esté es el adelanto de la moderna civilización, esto es lo que miramos como una necesidad de nuestra época".*¹¹

Cuando los miembros del Congreso son elegidos por medio de las elecciones, se les otorga independencia frente al ejecutivo, debido a que no dependen de él en lo referente a su nombramiento y renovación. En efecto, para formar parte y permanecer en el Congreso basta con que los representantes obtengan y conserven la confianza de los electores de su propia circunscripción, pues, los mecanismos electorales son los que permiten obtener gran estabilidad en la confianza de los electores.

De esta manera, podemos afirmar que el sistema representativo significa que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos; es decir, que en la democracia representativa los diputados y senadores sustituyen a los electores en la elaboración de las leyes. La voluntad de los diputados del Congreso debe ser considerada como la voluntad

¹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial SISTA, México 2005, pág.24.

¹¹ LUCAS Verdú Pablo, *Curso de Derecho Político*, Volumen III, Editorial Tecnos, México 1999, pág.15.

general del pueblo, en tanto, que el pueblo, los eligió para que los representen, creándose un vínculo entre electores y electos.

El representante al manifestar su voluntad, tiene que realizarlo de acuerdo con la idiosincrasia y las inquietudes del pueblo, pues, debe esforzarse por interpretar la necesidad del pueblo.

Uno de los aspectos fundamentales que se pretende subsanar mediante el establecimiento de la reelección inmediata de los legisladores, lo constituye precisamente, la necesidad de que los legisladores se conviertan en verdaderos interlocutores del pueblo, así como acercarse y fortalecer sus vínculos con los electores.

4) El establecimiento de un régimen de Partidos Políticos. Dichos entes tienen la función de educar al pueblo en la función política, pues deben propiciar la participación democrática de los ciudadanos en asuntos de orden público, promover la formación ideológica de los militantes, coordinar acciones políticas y electorales conforme a sus principios, programas y estatutos; entre otras funciones que se aludirán en el capítulo II de la presente tesis.

5) Reconocimiento y respeto de los derechos tanto de la mayoría como de las minorías.

6) Reconocimiento y respeto de las garantías individuales. Son las normas de que se vale el Estado para proteger los derechos y las libertades de los gobernados. En este sentido, debemos entender por garantías individuales los límites y prohibiciones que al poder público o autoridad se le han impuesto, con el fin de hacer posible la libertad de las personas sin menoscabo del orden social, así como asegurar la paz, que deben ser mantenidas por el Estado en beneficio de todos los habitantes del país. Como lo ha escrito Marta Elba Izquierdo: *"el fin de las garantías individuales, es proteger al individuo contra cualquier acto de autoridad que viole o vulnere algún derecho consagrado en la ley, y el objetivo del estado es velar por los derechos del individuo"*.¹²

Los derechos del hombre plasmados en la Constitución dan cavidad a que se constituya un límite en la acción del poder gubernamental y en el actuar del Estado; es decir, se precisa una obligación a los representantes elegidos por el pueblo de abstenerse de realizar actos que impidan a la ciudadanía el disfrute de sus garantías individuales.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las garantías individuales se encuentran consagradas del artículo primero al artículo veintinueve.

¹²<http://www.cddhcu.gob.mx>.

7) Reconocimiento y respeto de los derechos sociales o garantías sociales. Estos derechos son los que obligan al Estado a intervenir en la vida económica en representación de los intereses de la colectividad.

8) El principio de supremacía constitucional. En todo ordenamiento jurídico existe una gradación jerárquica que Kelsen simboliza en una pirámide y en cuya cúspide reside la Constitución Nacional. Esta adquiere el carácter de suprema con referencia a todo el ordenamiento, al cual condiciona y habilita. Es decir, que dentro de ese orden jurídico, la Constitución es la norma suprema de mayor jerarquía y por tanto, toda norma contraria a la Constitución no debe ser aplicada.

El principio fundamental sobre el que descansa nuestro régimen constitucional es la Supremacía de la Constitución; sólo la Constitución es suprema en la República; y por consiguiente, todos los poderes y autoridades (gobernantes), y todos los habitantes de la República (ciudadanos o no, nacionales o extranjeros), están sujetos a los mandatos imperativos y soberanos de la Constitución Política que nos rige.

Nuestra Carta Magna, consagra el principio de la Supremacía Constitucional en el artículo 133, que indica que esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que le deriven serán la Ley Suprema de la Unión. Dicho artículo inclusive ordena que los Tribunales de los Estados deban observar la citada constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones que en contrario pudieran existir en las constituciones estatales o sus leyes ordinarias. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que la norma máxima lo es obviamente la Constitución Federal, seguida por los Tratados Internacionales aprobados por la mayoría del Senado y en tercer lugar las leyes ordinarias del Congreso de la Unión, de lo cual resalta el reconocimiento de la jerarquía normativa de un tratado internacional por encima de las leyes domésticas sean de la propia Federación y más aún, por encima de los propios Estados.

1.3 Tipos de Democracia

1.3.1 La Democracia Directa.

Es una forma de gobierno en la cual el pueblo, reunido en Asamblea participa continuamente de manera directa en el ejercicio del poder; es decir, actúa sin la intervención de representantes o intermediarios en las decisiones

políticas del país, a fin de ser los autores de sus propias leyes fundamentales y ordinarias que los rigen.

Este tipo de Democracia tuvo su origen en Grecia, principalmente en Atenas, como fue mencionado en el primer punto de la presente tesis; ya que los atenienses intervenían en la aprobación de leyes y decretos reunidos en Asamblea, escuchaban el contenido de los mismos, para después votar a favor o en contra.

Esta democracia tiende a realizar una distribución precisa del poder político y permite que no se consagre dicho poder en manos de unos cuantos, es un sistema de limitación y de control de poder.

Democracia directa o pura se da cuando la soberanía, que reside en el pueblo, es ejercida inmediatamente por él, sin necesidad de elegir representantes que los gobiernen.

Supone la existencia de una comunidad en la cual las relaciones entre los integrantes se dan "cara a cara", donde predomina una cultura oral de deliberación, el nivel de burocratización es bajo y el sentido del deber cívico es muy alto.

La Democracia Directa sólo puede darse en comunidades pequeñas, en la actualidad la encontramos en los cantones suizos.

Este sistema de participación no es operante en nuestro país, puesto que somos un gran país con demasiados habitantes imposibles de reunirlos en Asamblea, aunque algunos autores consideran que de alguna manera, este tipo de democracia la encontramos en los municipios donde operan los cabildos abiertos, consistentes en la realización de asambleas del ayuntamiento en presencia de la ciudadanía a fin de que participe en debates; y de alguna manera influya en las decisiones gubernamentales.

1.3.2 La Democracia Representativa.

Adquiere especial relieve en Francia, en donde fue vista como un contrato civil de mandato, consistente en un acuerdo de voluntades por virtud del cual una parte denominada mandatario, actúa en nombre y de acuerdo con las instrucciones de la otra parte identificada como mandante, de tal manera que a este se le atribuyen los actos realizados por la primera. Así fue como los diputados franceses de la época revolucionaria acudían ante sus electores a recibir instrucciones para cumplirlas en el seno de la Asamblea; sin embargo el parlamento provocó que dichos representantes tomaran decisiones sin la intervención de sus electores.

Para Javier Patiño Camarena, la democracia representativa *"es la forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes"*.¹³

Este tipo de democracia también es conocida como democracia indirecta puesto que es una forma de gobierno, en la cual el pueblo mediante la soberanía que tiene y a través del sufragio universal elige a sus gobernantes, que provee de poderes suficientes para gobernar en cuanto a asuntos políticos que interesan a la sociedad; es decir que el pueblo no delibera ni gobierna por sí mismo, sino por sus representantes. Es un sistema de limitación y de control del poder.

La representación, mediante elecciones libres, permite a los ciudadanos designar a sus gobernantes para un período determinado y posteriormente, en algunos casos, reelegirlos.

Todo el mundo tiene derecho a formar parte del gobierno de su país, directamente o a través de representantes libremente elegidos. La voluntad del pueblo debe ser la base de la autoridad del gobierno; la cual debe expresarse a través de elecciones periódicas y legítimas basadas en el sufragio universal mediante voto secreto y libre, considerando a la votación como uno de los mecanismos que guía a un Estado democrático, ayuda a mantener a sus líderes en el camino adecuado y permite que conozcan la forma en que se han desempeñado. Durante las elecciones, los ciudadanos votan por los candidatos de su preferencia. Los candidatos o representantes elegidos se convierten en el gobierno del país. Los líderes electos representan "al pueblo" y gobiernan durante un período determinado. Los representantes son elegidos a través de elecciones basadas en los sistemas de "mayoría" o "representación proporcional", o en una combinación de ambos.

El modelo de la democracia representativa tiene, a nuestro juicio, principios indispensables que permiten su realidad social; estos son:

- Soberanía: soberano deriva del latín y etimológicamente quiere decir "el que está sobre todos". La democracia es autogobierno del pueblo, reconoce que el hombre como ser inteligente y libre, puede regirse por sí mismo mediante los órganos por él instituidos.

- División de Poderes: este principio fue propuesto por Locke, desarrollado por Montesquieu y adoptado por la Constitución de los Estados Unidos de América, como un sistema de pesos y contrapesos que permite una vigilancia y colaboración recíprocas entre los órganos

¹³ *Derecho Electoral Mexicano*, Editorial Constitucionalista, México 1995, pág.12.

formales de poder del estado, encargados de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

- Gobierno representativo: los órganos del Estado son representativos de la voluntad popular, para lo cual es indispensable en su integración la intervención directa del pueblo mediante elecciones periódicas.

- Control de la Constitucionalidad: todos los actos de autoridad deben ser conforme a las disposiciones expresas de la constitución que otorga derechos fundamentales a los gobernados y distribuye competencias entre los órganos formales del poder estatal.

- Sistema electoral: es decir, los diversos procedimientos que se ponen en práctica para la elección de los representantes del pueblo.

- Sistema de partidos: la representación política la ejercen de manera legítima los partidos políticos; se forman a partir de una estructura permanente y organizada, se integran por un conjunto de personas unidas por determinadas condiciones. Teniendo como objeto principal la conquista del poder público, y para ello cuentan con una serie de instrumentos que les sirven como sustento, tal es el caso de su programa de acción que los compromete y los impulsa. Siendo el ciudadano la base de todo partido político.

En la actualidad resulta imposible una relación directa entre el pueblo y el gobierno. Lo que hace necesaria la intervención de los partidos quienes actúan como grupos de mediación, para coordinar e integrar los diferentes puntos de vista existentes en una sociedad. De esta forma los partidos políticos tienen la función, de definir los problemas fundamentales y la ideología política de la sociedad, ejerciendo una acción esclarecedora de la vida nacional.

Las relaciones existentes entre los diversos partidos políticos, con el medio económico, político, social y cultural en que se desenvuelven, dan por resultado un esquema específico de actuación que se denomina sistema de partidos.

Dentro de un régimen democrático, es necesaria la existencia de un sistema competitivo de partidos, en el que se ofrezca al ciudadano alternativas reales. En la estructuración de un sistema competitivo de partidos, las reglas electorales juegan un papel de suma importancia, éstas deben estar dirigidas a procurar que en los procesos electorales los partidos políticos compitan en igualdad de condiciones y que las instituciones encargadas de supervisar los procedimientos sean imparciales.

1.3.2.1 Principales Instituciones.

1.3.2.1.1 El Sufragio.

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

Es el principal componente de la representación e instrumento a través del cual el pueblo deposita en un gobierno la confianza y salvaguarda de su soberanía.

Representa la participación del pueblo en las elecciones a fin de elegir a sus representantes, teniendo como características:

- Universal: es decir, que el cuerpo electoral esta compuesto de todos los ciudadanos, sin discriminación de grupos sociales y que deben cumplir con determinadas condiciones como la edad o residencia.
- Directo: se presenta cuando los electores designan de modo inmediato a los representantes; equivalente a el momento en que la ciudadanía acude a las urnas a votar por sus representantes.
- Igual: es decir un elector, un voto.
- Secreto: exige que la elección del ciudadano no sea conocida por terceros, con el objeto de proteger y garantizar la libre decisión electoral de las personas. Para garantizar este principio se utilizan diversos instrumentos como las urnas, los sobres, etc; que permiten al ciudadano emitir su voto sin interferencias ni presiones.
- Con libertad para la presentación de candidaturas.

1.3.2.1.2 El Parlamento.

El Autor Burdeau lo define como *"aquel en el cual la dirección de los negocios públicos pertenece al parlamento y al jefe del Estado, por intermedio de un gabinete responsable delante del parlamento"*.¹⁴

¹⁴ http://deceyec.ife.org.mx/gobiernos_y_democracia.htm#parlamentario.

Nació en Inglaterra a partir de la segunda mitad del siglo XVII, donde se permitió la transición de la monarquía absoluta a la monarquía limitada y al parlamentarismo moderno.

Esta forma de gobierno cuenta con ciertas características estructurales, como son:

- * Las jefaturas de Estado y de gobierno se encuentran separadas: la primera es por sucesión, designación o elección indirecta de un órgano determinado; mientras que la segunda la ejerce un primer ministro electo en el Parlamento.

- * El gobierno o gabinete está constituido por los jefes del partido con mayor apoyo electoral, o de los partidos que, uniéndose en coalición, forman una mayoría en la que el poder gubernamental se concentra en la figura del primer ministro, por lo regular el líder de la formación política más votada.

- * No existe dualidad del origen popular y legitimidad democrática entre gobierno y Parlamento.

- * El periodo gubernamental no es fijo, sino que depende del voto de confianza o de censura que sobre el gobierno haga el Parlamento para ratificar o destituir al primer ministro y su gabinete.

- * El gobierno es de gabinete: su funcionamiento y toma de decisiones es de forma colegiada y con el apoyo y responsabilidad de todos los ministros. La dimisión del gobierno puede conducir a la disolución del Parlamento y a nuevas elecciones, o tan sólo a un cambio de gabinete.

- * Si bien el Parlamento puede destituir al primer ministro, éste a su vez puede recomendar al jefe de Estado la disolución del Parlamento. Obsérvese que el equilibrio entre gobierno y Parlamento está dado por el voto de censura del segundo sobre el primero, y por la petición de disolución de la Asamblea que formule el primer ministro al jefe de Estado.

- * Los miembros del gobierno o del gabinete son al mismo tiempo miembros del parlamento.

- * El "jefe de estado" (rey, reina o presidente) es distinto al "jefe de gobierno" (primer ministro). El primero desempeña un papel honorífico y protocolario, entre sus funciones está la de representar a la nación, promulgar las leyes, formar decretos, ratificar tratados internacionales, normar al primer ministro y a los demás del gabinete, así como pronunciar la disolución del Parlamento; pero su desempeño es

meramente simbólico, ya que quien toma las decisiones realmente son el gabinete y el Parlamento.

El sistema parlamentario, o "gobierno de gabinete", presenta en la actualidad algunas modalidades. Giovanni Sartori menciona "tres variedades principales": 1) el sistema de primer ministro tipo inglés; 2) el sistema de gobierno por asamblea de la Tercera y Cuarta Repúblicas Francesas, y 3) "a la mitad del camino" entre ellos encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos". Más aún: dado que los sistemas parlamentarios son sistemas "en que se comparte el poder", el jefe de gobierno puede relacionarse con los demás ministros como un primero por encima de sus desiguales (Reino Unido), un primero entre desiguales (Alemania), y un primero entre iguales (Italia). De acuerdo con este autor, hoy día habría un parlamentarismo puro o de Asamblea (la Italia de la posguerra); un "semiparlamentarismo funcional" (Alemania y Reino Unido); y un parlamentarismo de partidos (España).

1.3.2.1.3 El Ejecutivo.

Es aquella forma de gobierno en la que el presidente es la figura central, que dirige el gobierno o poder ejecutivo. Es elegido de forma directa por sufragio universal y concentra en un único cargo los poderes de jefe de estado y jefe de gobierno.

Tiene su origen en la Constitución de los Estados Unidos de América en 1787 y a medida que las naciones hispanoamericanas fueron obteniendo su independencia de España, adoptaron este sistema, consagrándolo en sus respectivas constituciones.

Las características distintivas del sistema presidencial son:

- * Las jefaturas de Estado y de gobierno se concentran en una sola persona: el presidente.

- * Los presidentes son electos por sufragio universal de todos los ciudadanos en aptitud de votar y, salvo en contadas excepciones, por un Colegio Electoral.

- * El jefe del Ejecutivo y su gabinete son independientes del Legislativo, en virtud de que constituyen poderes distintos, electos en forma separada.

* El presidente y los congresistas cumplen un período fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al presidente; y el Ejecutivo no tiene facultades para disolver al Legislativo.

* El Poder Ejecutivo es unipersonal (a diferencia de los sistemas parlamentarios en los que el primer ministro y el gabinete constituyen un cuerpo ejecutivo de carácter colectivo).

* El presidente, en forma libre y directa, nombra o sustituye a sus ministros o secretarios, quienes tan sólo son sus colaboradores.

1.3.3 La Democracia Semidirecta.

Representa el sistema político mediante el cual, la ciudadanía participa en la formación de su Estado de derecho, tanto de forma indirecta, a través de sus mandatarios; como en forma directa mediante, el referéndum, la iniciativa, el plebiscito y la revocación de mandato.

Nos encontramos frente a este tipo de democracia cuando se da la combinación entre la democracia directa y la democracia representativa, toda vez que el poder político es ejercido de manera normal por los representantes del pueblo; sin embargo, bajo ciertas circunstancias y en ciertos momentos, los ciudadanos pueden intervenir en las decisiones con los medios antes mencionados.

Enrique Quiroz Acosta, establece que *"aludir a la democracia Semidirecta, implica tanto la colaboración de los ciudadanos como, simultáneamente, de sus representantes, con objeto de alcanzar decisiones públicas, en las cuales participan en algunas fases los representantes públicos y en otras fases los ciudadanos"*.¹⁵

1.3.3.1 Principales Instituciones.

1.3.3.1.1 El Referéndum.

El Referéndum es una institución política que otorga al pueblo o al cuerpo electoral la facultad de aprobar o rechazar un proyecto de ley formulado por sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas.

"Es un procedimiento jurídico por el que se somete al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo."

¹⁵. QUIROZ A. Ob. Cit. *pág 261*.

Es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país, es un instrumento conocido por la teoría política como democracia directa".¹⁶

El referéndum no es más que una votación a nivel nacional sobre un asunto específico, formulado por sus legisladores, para resolver cuestiones políticas y donde los ciudadanos deben aceptarla o rechazarla.

Incrementan la participación del pueblo en la toma de decisiones, teniendo un efecto educativo en el mismo, que inevitablemente se vuelve mejor informado acerca de los temas de consulta.

Atiende cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta a cuestiones de carácter territorial y a la forma de gobierno.

Puede ser de las siguientes clases:

1. Por materia:

a) Constitucional: se da cuando el electorado participa en la función constituyente, a fin de decidir sobre la futura forma de Estado o bien sobre un documento constitucional que fue aprobado por la asamblea constituyente.

b) Legislativo: las leyes que son aprobadas por el Parlamento son sometidas a votación del pueblo, y además se pueden presentar proyectos de ley por iniciativa del electorado.

2. Por su fundamento jurídico:

a) Obligatorio: se presenta cuando es impuesto por la Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas.

En Suiza este es definido como " la decisión afirmativa del cuerpo electoral que se ha previsto como necesaria para la promulgación de la ley".

En el gobierno de Suiza, siendo este el país que en la actualidad hace uso de esta figura jurídica, sólo rige en la esfera

¹⁶BERLIN Valenzuela, Francisco, *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 2002, pág.819.

federal en lo referente a la aprobación de las reformas constitucionales.

b) Facultativo: se da cuando la iniciativa de ley o la iniciativa de un decreto es formulada por una autoridad competente: una fracción del cuerpo electoral o de las Cámaras, o del Jefe del Estado, para que si lo estiman pertinente y en forma discrecional, sometan a la consideración de los ciudadanos la adopción de dicha ley o decreto.

Suiza lo define como " la consulta al cuerpo electoral que tiene lugar en virtud de la petición de una fracción de éste o de una autoridad con competencia para ello".

3. Por su eficacia jurídica:

a) De ratificación o sanción: cuando la norma en cuestión se convierte en ley por la aprobación del cuerpo electoral, sin la necesidad de la aprobación de la autoridad sancionadora de las leyes, es decir se faculta al pueblo para que apruebe en definitiva ciertas proposiciones de leyes ordinarias o constitucionales que hayan sido elaboradas por los órganos competentes.

b) Consultivo: cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias; en otras palabras se presenta cuando se le pide su parecer al pueblo antes de tomar una decisión y en caso de que sea negativo se desecha el proyecto, en tanto que si es afirmativo se procede a su elaboración.

El artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México contempla esta institución:

"El gobernador del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la Legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal.

Los ciudadanos de la Entidad podrán solicitar al Gobernador que sean sometidas a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20 por ciento de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación en el diario oficial del Estado.

La ley reglamentaria correspondiente determinará las normas, términos y procedimiento a que se sujetarán el referéndum Constitucional y el Legislativo".¹⁷

¹⁷ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.**

1.3.3.1.2 La Iniciativa.

La Iniciativa legislativa popular es el procedimiento establecido en la Constitución política de un Estado donde se faculta al pueblo de manera inmediata y directa que mediante un número determinado de ciudadanos, participe en la formación de normas jurídicas que obtendrán la calidad de ley.

Es un procedimiento legislativo para la creación de leyes, mediante el cual un número determinado de personas facultadas por el mismo pueblo; tienen la capacidad de iniciar dicho procedimiento ante alguna de las Cámaras que integran el Poder Legislativo.

Representa el derecho de una fracción del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa.

Es la proposición al parlamento de proyectos de leyes presentados directamente por ciudadanos.

Enrique Sánchez Bringas define a la iniciativa como una *"institución a través de la cual un número de ciudadanos determinado por las normas correspondientes, puede iniciar el procedimiento de modificaciones constitucionales y de producción legislativa ordinaria"*.¹⁸

Nuestra Constitución a nivel federal no contempla esta figura jurídica, no obstante, las Constituciones de Baja California Sur, Hidalgo y Tamaulipas reconocen que el derecho de iniciativa de ley o decretos corresponde a sus ciudadanos por conducto de sus autoridades estatales como los ayuntamientos o diputados correspondientes a su distrito; la Constitución de Baja California Norte señala en su artículo 57 fracción V que la iniciativa de leyes y decretos compete, entre otros, a los ciudadanos residentes en el Estado en los términos que establezca la ley; por su parte la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 51 fracción V otorga el derecho de iniciar leyes y decretos a sus ciudadanos; por mencionar a algunas constituciones que reconocen el derecho de iniciativa a sus ciudadanos.

Otro ejemplo claro de la iniciativa popular en el proceso legislativo, es el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dicho precepto dispone lo siguiente:

"Artículo 61. Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tenga derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del

¹⁸ Ob.Cit, pág. 350.

asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones”.¹⁹

Los efectos que produce en un Estado dicha figura jurídica son: el incremento del interés del ciudadano sobre asuntos gubernamentales, la responsabilidad que los legisladores tienen hacia los votantes, reduce la alineación del votante, genera apoyo en constituciones estatales y estatutos de gobierno y ejecuta una importante función cívica educativa.

1.3.3.1.3 El Plebiscito.

Roma consideraba que los plebiscitos “son medidas administrativas o legislativas, tomadas por los consilia plebis e inicialmente válidas sólo para la plebe misma” y después de la Lex Hortensia, fue obligatorio para todos.²⁰

“Es la Consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica”.²¹

Es una consulta respecto a asuntos de interés fundamental para el Estado de orden interno o internacional formulada al cuerpo electoral, a efecto de su aceptación o negativa.

La ciudadanía responde mediante el voto a una consulta efectuada por el gobierno sobre asuntos del estado que son de interés fundamental.

El plebiscito no es más que una resolución tomada por todos los habitantes de un país sobre un determinado asunto de orden político, basado en la votación de los mismos.

La situación más común en la cual el plebiscito es visto como apropiado es la de un cambio radical de régimen; no sólo la reforma de una constitución existente, sino la adopción de una nueva constitución o, el mayor cambio de todos, la decisión de un pueblo de declarar su independencia. Un ejemplo claro de lo antes mencionado es la decisión de Noruega de separarse de Suecia en

¹⁹ *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial SISTA, México 2005, pág.388.

²⁰ MARGADANTS F. Guillermo, *El Derecho Privado Romano*, editorial Esfinge, México 1998, pág. 52.

²¹ ARTEAGA Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, colección textos jurídicos universitarios, Oxford University Press, México, 1999, pág. 90.

1905, fue tomada por el pueblo Noruego en un plebiscito, en el cual el 99.9 % votó por la independencia, una poderosa expresión del orgullo nacional.

Se diferencia del referéndum porque el plebiscito es fundamentalmente consultivo y solo se refiere a cuestiones de interés público; es una decisión política, se emite un voto de confianza o no confianza sobre un líder o aprueba o descalifica una medida política; mientras que el referéndum es un acto legislativo, en donde la población política se pronuncia mediante el sufragio universal sobre un asunto legislativo.

1.3.3.1.4 La Revocación de mandato.

Es el procedimiento mediante el cual se puede destituir de su cargo a representantes o funcionarios de elección popular antes de la culminación de su período para el cual fueron elegidos, dicho procedimiento es llevado a cabo por una fracción del cuerpo electoral.

La revocación representa un derecho mediante el cual se permite hacer efectiva la responsabilidad política en que incurren los gobernantes, representa un freno hacia el poder que se les confiere.

El procedimiento de la revocación inicia con la facultad que se otorga a la fracción de cuerpo electoral a efecto de que convoquen a elecciones especiales, con la finalidad que los votantes decidan si dicho funcionario debe seguir en su cargo o destituido del mismo.

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO MEDIADORES ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO

2.1 Concepto de Partido Político.

En las sociedades modernas y democráticas, los partidos políticos juegan una serie de relevantes funciones para la sociedad y el Estado por su importante contribución en los procesos electorales y en la integración de las instituciones de representación y de gobierno; son los actores fundamentales, a la socialización política, a la formación de la opinión pública, o a la dinámica del sistema de partidos, que ofrece a la ciudadanía diversas opciones de proyectos y programas políticos, al tiempo que permite un juego institucional de pesos y contrapesos necesario a la vida democrática.

El origen y desarrollo de los partidos políticos se encuentra en conexión con la democracia, ya que mediante sus procesos electorales y el sufragio universal, es decir, la concurrencia de los ciudadanos a las urnas a efecto de la designación de sus gobernantes; tiene el poder de alcanzar un control sobre el gobierno, haciendo factible la existencia de una democracia; por lo que se les considera como los principales articuladores y aglutinadores de los intereses sociales.

Por su importancia, los partidos son organizaciones que crean y sustentan muchas de las instituciones del Estado. Desempeñan funciones sociales y políticas imprescindibles en una democracia, al grado de que no hay en este momento entidades capaces de sustituirlos. Sin embargo, cuando no existen los suficientes controles democráticos, algunos partidos pueden apoderarse de las instituciones y constituirse en medios perversos y degenerativos. Al vicio consistente en la desviación de las actividades normales y ordinarias de los partidos en una democracia se le llama partidocracia; esto ocurre cuando los partidos fomentan prácticas clientelares, destinan los recursos de los ciudadanos que reciben del Erario a finalidades distintas de las previstas y pueden, en casos extremos, llegar a aliarse con sectores contrarios a los principios democráticos y encabezar la construcción de regímenes violatorios de los derechos humanos.

Estas organizaciones permiten que sean expresados tanto intereses nacionales como particulares, pero al existir en pluralidad, impiden que los intereses particulares dominen por entero los nacionales. Su función es por tanto indispensable en una sociedad plural en la que los distintos grupos e intereses requieren de participación y representación; puesto que los partidos políticos en plural y en condiciones de una lucha política en igualdad de oportunidades son los mejores catalizadores, propiciadores y garantes de la democracia.

Los partidos políticos constituyen importantes espacios de comunicación en las sociedades democráticas y cargan la función de enriquecer la vida política de un país.

Kelsen entendió que en el Estado de partidos la voluntad general o del Estado se mueve en la línea de conciliación entre los intereses de los distintos partidos; los partidos son órganos del Estado que exigen su constitucionalización para promover su democracia interna y rechazar toda tendencia oligárquica que se produzca en el interior de la organización partidaria. Para Radbruch, la democracia real no se compone de individuos, sino de partidos, y de ellos emanan los demás órganos del Estado. Según él, el rechazo al Estado de partidos viene dado más por la defensa del autoritarismo que por el individualismo a ultranza del Estado liberal. El Estado de partidos dice, es la forma de Estado democrático de nuestro tiempo, y sin la mediación de organización de los partidos sería imposible la formación de la opinión y la voluntad colectivas; puesto que un país democrático se distingue por tener un régimen cuya legitimidad brota de la voluntad de los ciudadanos, donde impera la ley, en la que hay separación de poderes, donde los cargos públicos son temporales y rotativos, y en el que para su funcionamiento los individuos participan, en ocasiones directamente y en otras por medio de representantes.

Para Lucio Mendieta y Núñez el partido político *"es una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer de acuerdo con un programa de principios y mediante la retención o la conquista directa del poder estatal, o ejerciendo influencia en las orientaciones del mismo"*.²²

Los partidos políticos son asociaciones que aglutinan a personas con una misma ideología, a fin de adquirir los cargos públicos de elección ciudadana, a efecto de aplicar su programa o plataforma de trabajo.

Las actividades de los partidos tienen las siguientes características:

1. La educación política. A través de sus programas, los partidos llevan a cabo acciones que permiten al ciudadano conocer las normas que lo rigen y las problemáticas del Estado, propiciando en el ciudadano una educación política.

2. La opinión pública. Los partidos políticos buscan que la sociedad denuncie a sus malos gobernantes así como la búsqueda de soluciones.

²² **Los Partidos Políticos, quinta edición, Editorial Porrúa, Méx. 1985, pág 20.**

3. El encuadramiento ideológico. Es la pieza clave de la fortaleza de un partido; este encuadramiento se obtiene de dos maneras; primero el encuadramiento ideológico de los gobernados que componen la membresía del partido, y los segundos son el encuadramiento ideológico de los gobernantes mediante los candidatos que postularon y obtuvieron la victoria en la competencia electoral.

Algunas leyes definen lo que es un partido político. Así, la alemana dice en su artículo 2o. que los partidos son asociaciones de ciudadanos que, de modo permanente a largo plazo, ejercen influencia en el ámbito de la Federación o de un Estado regional sobre la formación de una voluntad política y se proponen cooperar en la representación del pueblo en el seno de la Dieta Federal o de un Parlamento Regional, siempre que, de acuerdo con el cuadro general de las circunstancias fácticas, y en especial de acuerdo con la extensión y la firmeza de su organización el número de sus miembros y su presencia en la vida pública ofrezcan una garantía suficiente de seriedad de esos objetivos. Sólo las personas físicas pueden ser miembros de un partido; esta definición brinda elementos que con certeza indican lo que es un partido y lo distinguen de cualquier otra organización.

La Constitución mexicana en su artículo 41 fracción I define al partido político.

"Artículo 41 fracción I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;"²³

"El orden jurídico mexicano reconoce el sistema del pluripartidismo, dando oportunidad a los ciudadanos para agruparse en asociaciones políticas y para convertir a éstas en partidos políticos nacionales mediante la colmatación de las condiciones y requisitos previstos legalmente, cuya satisfacción, por otra parte, es un índice de garantía para que no proliferen las facciones o grupúsculos políticos ocasionales y

²³ *Constitución Política de los Estados Unidos... Ob. Cit. pág 21.*

*fimeros que entorpecen la vida democrática, ya que, generalmente se forman en torno de personajes sin arraigo popular y de intereses mezquinos y oportunistas".*²⁴

En México, la agrupación política que pretenda constituirse como partido político a fin de participar en elecciones federales deberá obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral, asimismo para que pueda ser registrada deberá cumplir con ciertos requisitos: deberá formular una declaración de principios acompañados de su programa de acción y los estatutos que normen su actividad; así como contar con 3,000 afiliados en por lo menos diez entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 100 distritos electorales uninominales; en ningún caso el número total de sus afiliados podrá ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Los partidos políticos son el resultado de la quiebra de la sociedad tradicional o feudal y su paso a la sociedad industrial.

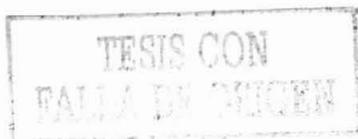
2.2 Principales tipos de partidos.

2.2.1 De Cuadros.

Son aquellos que le dan prioridad a la calidad que a la cantidad de sus miembros, no buscan el mayor número, sino los influyentes que puedan ser, ya sea, por su prestigio social o por su dinero. Su actividad se realiza casi exclusivamente en el Parlamento y en las elecciones, y su organización es muy flexible.

Duverger habla sobre este tipo de partidos manifestando que se trata de reunir notables para preparar las elecciones, conducirlos y mantener el contacto con los candidatos; los primeros notables serían los influyentes a fin de que su prestigio sea aprovechado por el candidato, sirviendo a este último como fiador y en ayuda a la cosecha de sus votos; en segundo término se refiere a los notables técnicos teniendo como tarea conducir a los electores y organizar sus campañas; finalmente se encuentran los notables financieros quienes aportan la fortuna o bien como lo denomina este autor " el nervio de la batalla"; es decir, estos partidos existen por tres factores importantes: el gran prestigio, la habilidad

²⁴ BURGOA O, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, décimo sexta edición, Editorial Porrúa, México 2005, pág. 551.



técnica e importancia de la fortuna, obtenidos por la selección de sus integrantes; asimismo estos partidos de cuadros no tienen miembros.

En este tipo de partidos, la adhesión no tiene el mismo sentido que en los partidos de masas; entendiéndose a la adhesión como un mecanismo formal que implica la firma de un miembro del partido para obtener un compromiso y el pago de una cuota anual; puesto que en este régimen se presenta como un acto totalmente personalísimo basado en las aptitudes o en la situación particular de un hombre, determinado por cualidades particulares y la entrada al partido de cuadros se realiza sin procedimientos oficiales, en donde los donativos irregulares reemplazan el sistema de cuotas.

Dentro de los partidos de cuadros se distinguen dos tipos principales:

1. Los partidos de cuadros rígidos, según que sus miembros tengan o no disciplina de voto en el Parlamento, como el Partido conservador británico.
2. Los partidos de cuadros flexibles, según sea el grado de centralización y vinculación de los afiliados con la organización, como los partidos republicanos y demócratas de los Estados Unidos.

Los partidos de cuadros corresponden a los partidos de comités, descentralizados y débilmente articulados; su organización se encuentra en pocos afiliados, a fin de que exista una afiliación selecta, económica, vocacional e intelectual.

En esta etapa encontramos a los partidos políticos que surgieron en Inglaterra en el siglo XIX, con características particulares:

- * Son organizaciones formadas por la aristocracia para asegurar e incrementar los espacios políticos que originalmente correspondieron a la corona.
- * Su ideología es conservadora y tradicionalista por lo que descalifican las acciones políticas que implican transformaciones súbitas del estatus social.
- * Su organización se rige por la aplicación del criterio cualitativo en la admisión de sus miembros. No pretenden una amplia membresía y se inclinan porque el número reducido de sus integrantes sean personas de vigorosa imagen social, cultural, política y económica.
- * Obtiene sus ingresos de importantes aportaciones económicas que realiza su reducida membresía.

* Funcionan a través de sedes distribuidas en el territorio nacional y demarcan la zona de influencia de cada sede formando figuras geométricas semejantes a rectángulos o cuadros, estructura territorial que origina la denominación de partidos de cuadros.

2.2.2 De Masas.

Estos partidos buscan captar la mayor cantidad posible de afiliados que con sus cotizaciones mantienen al partido; tienen una ideología muy marcada y se esfuerzan por educar a sus miembros e influir en la sociedad mediante todo tipo de actividades; su organización es rígida y cuentan con una burocracia personal.

La técnica del partido de masas a contrario del partido de cuadros, se basa en un financiamiento demócrata y no capitalista de las elecciones; es decir en lugar de dirigirse a los grandes donadores industriales, banqueros, comerciantes para cubrir sus gastos de la campaña, los partidos de masas reparten la carga sobre sus miembros; su sostenimiento se debe al público que paga la campaña electoral, que escucha y actúa, que recibe una educación política y aprende el modo de intervenir en la vida política del Estado. Centralizados y fuertemente articulados.

Estos partidos se basan en mecanismos formales de adhesión; ya que para ser miembro se emplea la técnica del boletín de adhesión, o sea, el formulario impreso donde se plasma la declaración del interesado mediante la cual se compromete a observar la disciplina del partido y a propagar sus doctrinas, y "blancos" para la inscripción de nombre, dirección, fecha de nacimiento y datos diversos del nuevo miembro del partido.

Este procedimiento tiene dos ventajas hacia el partido; en primer lugar materializa la lealtad del partidario en el momento que firma el formulario, ya que lo escrito tiene valor probatorio e importancia psicológica sobre el miembro que lo firmó; y en segundo lugar constituye una ficha de informes sobre el nuevo miembro.

En los partidos de masas Duverger distinguía otros dos tipos, los especializados y los totalitarios, según que practicasen en su interior y propugnaran en el Estado la democracia o la dictadura.

2.2.3 Indirectos.

Son aquellos que se han formado por unión de grupos sociales preexistentes, sindicatos cooperativas, organizaciones o culturales, los

miembros lo son del partido en cuanto que pertenecen a esas organizaciones de base; es decir de forma indirecta. Los ejemplos más característicos son los partidos democrato-cristianos y los laboristas, formados sobre la base de organizaciones religiosas o sindicales.

Duverger los define como aquellos partidos de masas que no hacen miembros personales, refiriéndose al partido británico que se constituyó en 1900 con carácter laborista; los obreros percibieron que las autoridades y las leyes no les reconocían sus derechos, además que estaban regidos por la legislación civil mediante el contrato de arrendamiento: el obrero daba en arrendamiento su fuerza de trabajo y el salario era considerado como la renta que el patrón pagaba. En estas condiciones los trabajadores carecían de derechos como el salario mínimo, el descanso semanal, las vacaciones, las indemnizaciones por riesgo de trabajo y la seguridad social. Esta situación provocó que los obreros encontraran estímulos de ideas políticas sindicales, sociales, anarquistas y comunistas, que tenían como común denominador la reivindicación del proletariado.

Los gastos de elección corrían a cargo de los sindicatos a fin de financiar a sus candidatos obreros.

En este entorno surgieron los primeros partidos políticos integrados por trabajadores con las siguientes características:

A. Se componen de trabajadores con conciencia de pertenencia a su clase social y, por lo mismo, simpatizantes de las transformaciones súbitas que requería la sociedad.

B. Su ideología comprendió desde las elementales reivindicaciones obreras hasta la lucha de clases, según fueran sindicalistas, socialistas, anarquistas o comunistas.

C. Su membresía se integró sobre la base de un criterio cuantitativo; les importaba más aglutinar al mayor número de personas que la calidad de estas.

D. Se mantiene de las cuotas de los salarios de sus miembros.

E. En cuanto a su organización y funcionamiento existen dos tipos:

* Los partidos socialistas: se organizaba en un sistema de secciones, es decir, intentan organizar por localidades o distritos a los afiliados y hacerles participar en las discusiones políticas a través de reuniones periódicas, la asamblea de la sección elige su comité; integrado con numerosas personas; sesionaban después de la jornada de trabajo, en la vivienda del líder seccional; pero

este sistema tuvo deficiencias puesto que el momento y el ambiente eran poco propicios para la actividad política.

* El partido comunista: se organizó en un sistema de células, es decir, encuadran a los afiliados por lugares de trabajo o por profesiones, a fin de combinar el trabajo sindical con el político; integrada con un número reducido de personas que sesionaban en las fábricas y demás centros de trabajo.

Ante el analfabetismo e ignorancia de los trabajadores, los partidos socialistas y el comunista, desarrollaron programas de educación política de sus miembros, que tuvieron como consecuencia una mayor fortaleza ideológica y una mejor estructura.

2.3 Componentes del Partido Político.

Un partido es una organización compleja, cuyos miembros participan en ella de modos variados y ejercen un poder distinto de participación, por lo que aquí se mencionan cuatro clasificaciones de los componentes del partido.

2.3.1 Electores.

Su única vinculación con el partido político es votar en el secreto de la casilla por los candidatos del partido de las elecciones; ya que en un sistema representativo el partido sólo alcanza el poder mediante el sufragio de los ciudadanos, de ahí que los electores sean fundamentales para los partidos y que su única tarea sea que mediante su voto libre y secreto puedan variar las elecciones a otras, se desconozcan entre sí y no dediquen al partido más tiempo que el preciso para ir a votar cada tres o seis años.

En los partidos de cuadros, el censo de electores ayuda a definir la fuerza o debilidad de un partido, puede seguirse la evolución del mismo, así como el carácter democrático de los organismos dirigentes.

En los partidos de masas, se toma, por contrario, a los miembros como base de la representación, es por lo que los electores en este tipo de partidos son dirigidos por los miembros.

2.3.2 Militantes.

Son aquellos miembros que, compartiendo de una forma intensa y completa la ideología, los objetivos e incluso el estilo del partido, dedican buena parte de su tiempo y de sus energías a las actividades partidistas. Dentro de ellos hay diferentes categorías que dependen, al mismo tiempo, de la dedicación al partido y del poder que se tenga dentro de él. Se encuentran, por una parte los militantes de base, que trabajan en su tiempo libre; y por otra los militantes profesionales, que trabajan para el partido a tiempo completo y de él viven, puesto que les pagan. Dentro de este grupo, se pueden, a la vez, distinguir los funcionarios de los que Duverger llama el círculo interior, los primeros tienen un trabajo fundamentalmente de ejecución, consistente en su participación en la difusión de las consignas, apoyan en la organización de las propagandas, preparan las campañas electorales y asisten regularmente a las reuniones; los segundos son los que toman las decisiones importantes, los que en definitiva, tienen el poder, y a su vez, dentro de ese grupo se distinguen a veces otros dos, los dirigentes del partido y los parlamentarios, en el caso de que no coincidan ambos.

Algunos de los derechos que se suelen garantizar a los militantes son: *“la participación directa o mediante representantes en las asambleas generales; la calidad de elector tanto activo como pasivo para todos los cargos del partido; la periodicidad en los cargos y en los órganos directivos; la responsabilidad en los mismos; la revocabilidad de los cargos; el carácter colegiado de los órganos de decisión; la vigencia del principio mayoritario en los órganos del partido; la libertad de expresión en el seno interno; la posibilidad de abandonar el partido en cualquier momento; el acceso a la afiliación; el ser oído por los órganos arbitrales internos antes de la imposición de cualquier sanción; el acceso a la información sobre cualquier asunto; el libre debate de las ideas y de las decisiones principales: la seguridad jurídica; la formación de corrientes de opinión y, en algunos casos, la existencia de mecanismos de democracia directa en el interior del partido, tales como el referéndum o el derecho de iniciativa para reformar normas o instituciones partidarias, etcétera”*.²⁵

Generalmente, este cúmulo de derechos no se contemplan ni en la legislación ni en los estatutos de los partidos, aunque la tendencia, al menos la teórica, insiste en su reconocimiento, tanto en la legislación como en la regulación interna.

2.3.3 Miembros.

Son las personas que están formalmente inscritas en el partido: han solicitado su ingreso, el partido ha estudiado al candidato y lo acepta; su

²⁵ *Revista del Instituto de estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Julio-Septiembre 2002, Toluca, Estado de México, Pág 39.*

condición de miembro se ejercita mediante la participación en las actividades del partido y el pago de cuotas.

2.3.4 Simpatizantes.

Miembros indirectos del partido, puesto que no están inscritos en él, pero hacen por el partido algo más que votar, es decir, manifiestan su voto públicamente, su coincidencia de puntos de vista con el programa, la política o los líderes del partido, suelen participar en actividades organizadas por él, tales como manifestaciones, fiestas, actos culturales y de naturaleza no estrictamente política. Algunos partidos crean los llamados "organismos anexos", como forma de encuadrar a estos simpatizantes que, por diversas razones, no quieren adquirir el compromiso y la dedicación que exige la militancia: clubes deportivos, fundaciones, asociaciones culturales de vecinos, etc.

Duverger define al simpatizante como aquella persona que *"es más que un elector y menos que un miembro..... Manifiesta su acuerdo con el partido, reconoce su preferencia política..... Un elector que declara su voto no es ya un simple elector: comienza a convertirse en simpatizante. De un mismo golpe, de impulso, en efecto, a fenómenos de contagio social: su declaración lleva en sí, ya, un elemento de propaganda; lo acerca igualmente a otros simpatizantes y crea los primeros lazos de una comunidad"*.²⁶

Son personas que sin estar formalmente afiliadas, defienden los principios, adquieren sus publicaciones, participan en marchas o manifestaciones, e incluso a veces ayudan materialmente o intervienen en asociaciones inspiradas o dirigidas por el partido.

2.4 Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos.

Debemos recordar que los partidos políticos son personas morales y en cuanto tales son centros de imputación de derechos y obligaciones.

Algunos autores manifiestan que los derechos y obligaciones que tienen los partidos políticos se presentan tanto en su actividad interna como externa, en sus relaciones con el Estado y con otros partidos. El derecho primordial que tienen respecto del Estado es su reconocimiento legal, su existencia jurídica,

²⁶ DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, décimo quinta edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1998, pág.130-131.

recibir trato justo e igualdad de oportunidades por parte del gobierno y sus órganos, así como subvenciones públicas.

Las obligaciones que tienen en la esfera externa es el actuar por las vías institucionales, utilizar medios pacíficos para la lucha política y respetar las reglas y procedimientos democráticos en su actuación frente al resto de los partidos.

En el ámbito interno tienen el derecho de organizarse libremente, siempre y cuando no se afecten los derechos fundamentales de los militantes ni de otros ciudadanos y no lesionen los principios democráticos del Estado; su obligación esencial es respetar la democracia y los derechos de sus militantes.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en sus artículos 36 y 38 precisan de manera enumerativa y no limitativa los principales derechos y obligaciones de estas instituciones.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 36, los partidos políticos nacionales, que en los términos de la ley son los que cuentan con registro definitivo, tienen los siguientes derechos:

a. Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en el COFIPE, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

b. Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades.

c. Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución y de este Código, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

d. Postular candidatos en las elecciones federales.

e. Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, en los términos establecidos en el COFIPE.

f. Participar en las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en la fracción I del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución.

g. Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral.

h. Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento de sus fines;

i. Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, manteniendo en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno.

j. Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales.

Los derechos antes citados se relacionan con lo dispuesto por el artículo 41 constitucional, en el que se precisa que los partidos políticos son entidades de interés público y formas de organización política con personalidad jurídica propia y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Este mismo precepto establece las bases del financiamiento público de los partidos políticos registrados ante el IFE, ya que la ley garantizará que los partidos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por lo tanto tienen derecho al uso de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que la ley establezca. Además la ley señalará los criterios a que serán sujetos los financiamientos de dichas organizaciones, así como el de sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento de los partidos políticos que mantengan su registro después de las elecciones se integrará de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Las bases constitucionales para el otorgamiento del financiamiento público son las siguientes:

1. El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes será fijado anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente,

se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

2. El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año.

3. Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

Además dispone que la ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; que establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, que señalará, las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Las obligaciones de los partidos políticos, se encuentran plasmadas en el artículo 38 del COFIPE, las cuales revisten una gran importancia en el funcionamiento de las instituciones democráticas y electorales:

a. Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

b. Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno.

c. Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro.

d. Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes.

e. Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos.

- f. Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios.
- g. Contar con domicilio social para sus órganos directivos.
- h. Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral.
- i. Sostener por lo menos un centro de formación política.
- j. Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda.
- k. Permitir la práctica de auditorias y verificaciones que ordene la comisión de consejeros, así como entregar la documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos.
- l. Comunicar al Instituto cualquier modificación a su declaración de principios, programas de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido.
- m. Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos.
- n. Su actuación será independiente con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta.
- ñ. Aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña.
- o. Abstenerse de cualquier expresión que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas.
- p. Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda.
- q. Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.

r. Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades políticas.

2.5 Funciones de los Partidos Políticos.

Evidentemente, los países que tienen un forma de gobierno democrático, necesitan de la presencia de los partidos políticos, los cuales deben cumplir con diversas funciones que han sido clasificadas atendiendo a dos vertientes: la social y la Institucional.

2.5.1 Funciones Sociales.

Las funciones sociales son aquellas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades. Entre éstas podemos destacar la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político.

1. La socialización política: representa la obligación de los partidos políticos de educar a los ciudadanos en la democracia.

Los partidos, de acuerdo con algunas leyes, tienen la labor de promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos. Para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión, publicaciones, escuelas de cuadros y, en general, centros de transmisión de sus ideas, no sólo a sus militantes, sino a todos los ciudadanos.

*"En la actualidad, la función socializadora de los partidos ha descendido en importancia por el papel creciente de los medios de comunicación ajenos a los partidos. Los medios partidistas tienen una precaria existencia, pues los ciudadanos y en ocasiones los mismos afiliados prefieren una información menos doctrinaria. Las que si tienen cada vez más aceptación son las fundaciones de estudio, investigación y documentación de los partidos. No obstante, gran parte de la llamada crisis de los partidos tiene que ver con la actual debilidad de su función socializadora, pues ello se interpreta como una incapacidad para vincularse con las aspiraciones y los intereses de la sociedad".*²⁷

²⁷ *Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del... Ob. Cit. pág.25.*

2. La movilización de la opinión pública: los partidos políticos tienen la obligación de buscar espacios donde la sociedad civil se encuentre en aptitud de expresar sus opiniones, pareceres y criterios, es decir, donde sean escuchadas sus demandas, posteriormente dirigirlos a una concreción eficaz, para ser discutidos y resueltos.

No obstante, algunos autores manifiestan que los movimientos sociales han rebasado a la movilización de opinión pública, realizada por los partidos políticos; ya que han perdido capacidad para articular las demandas de la sociedad, por lo que no actúan con la eficacia que la ciudadanía requiere; en cambio, los movimientos sociales actúan con nuevas estrategias conformando mejores ofertas políticas frente a sus miembros y frente a la sociedad tanto en el ámbito privado como público.

3. La representación de intereses: Los partidos son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses. El por qué se defienden ciertos intereses en vez de otros tiene que ver principalmente con la prevaencia, en el interior del partido, de los intereses a representar y proteger.

4. La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema político: La legitimidad de los partidos consiste en la capacidad para mantenerse estables, su eficacia y aceptación de los ciudadanos y el respeto de todos los derechos humanos en todas las esferas del poder.

En la democracia la legitimidad puede ser medida bajo el criterio que tienen los partidos para promover en su conjunto los procedimientos y las instituciones democráticos; asimismo garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los partidos desempeñan una función legitimadora importante; puesto que juegan un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además cuando llegan al poder por la vía electoral tienen la obligación de hacer prevalecer los procedimientos e instituciones democráticos, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.

Por lo antes mencionado, es que los partidos políticos simbolizan una institución importante para hacer posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías,

permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes.

2.5.2 Funciones Institucionales.

Son aquellas funciones realizadas por los Partidos Políticos dirigidas a la organización política para la integración de los órganos del Estado y, por tanto, para la existencia de la organización estatal y del Estado de Derecho.

Entre las funciones institucionales se encuentran el reclutamiento y selección de élites, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado, son funciones institucionales de los partidos que atienden más a la organización política que a la social.

1. El reclutamiento y la selección de gobernantes: los partidos políticos son los encargados en escoger a sus miembros, así como impulsar sus carreras políticas.

Su objetivo es obedecer a la necesidad que tiene el pueblo de contar con un grupo dirigente que se encargue de la administración pública.

El reclutamiento tiene efectos positivos en el sistema; pues, contribuye a darle estabilidad al partido, a profesionalizar la política y a alentar liderazgo que suelen ser determinantes en la vida de los Estados.

2. Organización de elecciones: Es la influencia de los partidos en la elaboración de la legislación electoral, su papel en todas las etapas o procesos electorales y el hecho de ser los principales beneficiarios del resultado electoral.

Los partidos, de esta manera, presentan a sus candidatos, llevan a cabo las campañas electorales; asimismo eligen al candidato o afiliado al partido que debe participar en dicha campaña, designan representantes en las mesas electorales, participan en la totalidad del escrutinio y están legitimados para planear los recursos que consideren oportunos y sean procedentes en materia de derecho electoral.

Para que funcione un sistema electoral es necesario el concurso de partidos por las candidaturas.

3. Organización y composición de los poderes públicos: En el poder legislativo, los candidatos de los partidos triunfantes, integran las cámaras y conforman grupos parlamentarios; igualmente, ocupan las distintas comisiones y estructuras del Congreso. En el caso del poder

ejecutivo, los partidos triunfantes llenan casi en su totalidad los cargos públicos. Respecto al poder judicial, los partidos juegan un papel importante en la designación de los miembros de la judicatura, pues mediante sus representantes en las cámaras y en el poder ejecutivo determinan quiénes serán los próximos ministros o magistrados.

"Sobre el resto de los órganos del Estado, los partidos tienen también la función de organizarlos e integrarlos, influyendo en la designación o el veto de sus miembros y aprobando, por la vía legislativa, la estructura de los distintos cuerpos de autoridad. Esa es la razón por la que se ha sostenido que el Estado moderno es un Estado de partidos, y cuando degenera en corrupción y clientelismo deriva en partidocracia".²⁸

En los regímenes no democráticos (autoritarios, totalitarios, posttotalitarios, sultanistas), los partidos también desempeñan funciones, aunque éstas persiguen propósitos diferentes. Para empezar, en este tipo de regímenes el sistema es casi siempre de un solo partido, el cual tiene como función representar los intereses y la ideología del Estado. En los regímenes totalitarios, caso extremo de los regímenes no democráticos, el partido se encarga de acomodar los valores y las pautas de la ideología del Estado al resto de la población; los partidos se consideran guardianes y celosos defensores de la ideología hegemónica; son los encargados de vigilar cualquier desviación de la ortodoxia, y en algunos casos ocupan todos los espacios de la vida social y privada. En estos regímenes los partidos promueven su ideología entre la población, pero lo hacen para determinar quiénes son los amigos y quiénes los enemigos. Evidentemente, los enemigos serán los disidentes o críticos de la ideología estatal-partidaria.

En los regímenes no democráticos los partidos no articulan intereses, como lo hacen en los democráticos, pues pretenden uniformar las conciencias o las ideologías, de ser posible en una sola clase, categoría o interés: el partido reproduce el interés de la clase dominante, y éste puede ir desde el interés de la dictadura del proletariado hasta el de una oligarquía o grupo en el poder, verbigracia, la "clase trabajadora" o la falange.

En cuanto a las funciones institucionales de los partidos en este tipo de regímenes, es claro que los aparatos del Estado se integran, estructuran y componen no a través de una pluralidad de partidos, pues no la hay, sino por medio del partido único, es decir, el partido monopoliza la organización del Estado y se confunde con él. Aquí el partido no está situado en el plano de la sociedad civil ni en un plano intermedio entre lo público y lo privado, sino totalmente incrustado en la esfera de lo estatal, es decir, no goza de autonomía frente a los órganos del Estado, pues las instituciones estatales y el partido son una sola cosa.

²⁸ *Idem.* pág.30.

CAPÍTULO TERCERO

ORGANIZACIÓN DEL SUPREMO PODER DE LA FEDERACIÓN: DE LA DIVISIÓN DE PODERES

3.1 Poder Ejecutivo Federal.

3.1.1 *El Ejecutivo Unipersonal.*

La unipersonalidad del ejecutivo es uno de los atributos que distinguen al sistema parlamentario del presidencial, puesto que en el primero la función administrativa se ejerce por un cuerpo colegiado denominado gabinete que depende directamente de la asamblea de representantes populares llamada parlamento o congreso; mientras que en el presidencialismo la función pública se encomienda a un sólo individuo denominado Presidente.

Por virtud de la unipersonalidad del Ejecutivo, podemos asegurar que en el presidente se concentran las más importantes y elevadas facultades administrativas. Las cuales, unidas a las que tiene dentro del procesos de formación de leyes y como legislador excepcional lo convierten en un funcionario de gran significación dentro del Estado.

En nuestro país la titularidad de la función del Poder Ejecutivo de la Federación, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 80, se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debe entenderse que el Presidente es el único depositario de la función administrativa del Estado mexicano, y para el ejercicio de dicha función cuenta con colaboradores como son los secretarios de despacho.

El sistema presidencial unipersonal que establece la Constitución de 1917 está jurídica y políticamente consolidado por estos principios fundamentales: el que prescribe la elección popular directa del presidente; el que concierne a la irrevocabilidad del cargo respectivo y al que atañe a la relatividad de la responsabilidad de dicho alto funcionario administrativo. El primero de ellos, justifica el de irrevocabilidad, puesto que el presidente de la república llega a ocupar su cargo mediante la voluntad del pueblo mexicano expresada en el sufragio de estos ciudadanos, y por lo tanto, ningún órgano puede removerlo de su cargo. No obstante el presidente puede pedir la renuncia de su elevado puesto por causas graves que debe calificar el Congreso de la Unión (Artículos 86 y 73, fracción XXVII); o bien puede solicitar licencia ante el mismo órgano legislativo para ausentarse temporalmente del ejercicio de sus funciones (Artículo 73, fracción XXVI). Por lo que respecta a la responsabilidad del Presidente, este sólo la contrae en cuanto ocupa el cargo conferido, por traición a la patria y delitos graves del orden común (Artículo. 108 constitucional).

La radicación unipersonal del Poder Ejecutivo Federal y los principios que la aseguran, convierten al presidente en un Jefe de Estado y en un representante del pueblo en el ámbito interno e internacional.

La conducta pública del presidente, su actuación en la función administrativa y todos los actos de autoridad, en que una y otra se traducen, se encuentran regidos jurídicamente por la Constitución y leyes secundarias, por lo que no puede convertirse en dictador. No obstante, los actos ilegales e inconstitucionales del presidente pueden impugnarse ante la jurisdicción federal por cualquier gobernado que con ellos resulte agraviado, mediante el juicio de amparo.

3.1.2 Requisitos para ser Presidente.

Al respecto el artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala siete requisitos fundamentales para alcanzar el alto mando, siendo los siguientes:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

La razón de exigir la ciudadanía mexicana es notoria, ya que el artículo 35 fracción II constitucional establece la prerrogativa a los ciudadanos mexicanos de poder ser votados a efecto de ocupar algún cargo de elección popular; asimismo la condición de que este alto funcionario debe tener la calidad de ser mexicano por nacimiento, es justificable; puesto que la más alta magistratura del país no debe confiarse a una persona extranjera, aún cuando este nacionalizado, tratando de evitar que sigan intereses contrarios a los de México.

En lo que atañe a la exigencia de ser hijo de padre o madre mexicanos, es necesario mencionar que el Congreso Constituyente de Querétaro, fue el que implanto dicho requisito, aunque exigía que debía ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, es decir tanto de padre y madre mexicanos y no daba la pauta a que sólo uno de ellos fuera de origen mexicano; y el momento histórico que dio origen a tal restricción fue el nombramiento de Limantour (hijo de franceses), como secretario de Hacienda del régimen de don Porfirio Díaz y que en 1909 representaba uno de los funcionarios con mayores posibilidades de relevar al general Díaz.

Al respecto Daniel Moreno, justifica dicha exigencia al argumentar: *“Sin embargo, la historia nacional ha demostrado que entre los hijos de*

*extranjeros, así sea tan sólo uno de ellos, existe indudablemente proclividad hacia el país de origen de sus padres. La explicación es muy sencilla: formada nuestra Nación después de un prolongado colonialismo; y después viviendo durante casi un siglo en una actitud inclinada hacia los valores extranjeros, parecía una condición de paria, la de ser mexicano con varias generaciones de ascendencia nacional. Actitud que tomó caracteres alarmantes en la etapa del porfirismo".*²⁹

Por otra parte don Felipe Tena Ramírez, en oposición a la opinión antes mencionada, manifiesta que *"nunca se ha dado el caso de que por medio de un Presidente, hijo de padres extranjeros, ejerza influencia en los destinos de México el país de origen de los padres".*³⁰

A las opiniones antes citadas podemos comentar que el sólo hecho de ser hijo de madre o padre mexicano, de madre mexicana por nacimiento y padre desconocido, o caso contrario, o bien de padre mexicano por nacimiento y de madre mexicana por naturalización o viceversa; asimismo, nacer en territorio mexicano y manifestar su nacionalidad mexicana, hace presumir que se han adaptado a nuestro medio, por lo que no parece justo negarles el acceso a los puestos públicos de gran importancia. Precisando que basta que uno de los padres sea mexicano por nacimiento para que el hijo satisfaga el requisito que dicho precepto en cuestión dispone.

Después de muchos debates, intercambio de opiniones contrarias y de diversos discursos, en 1993 se reformó la fracción I del artículo 82 constitucional, suprimiendo la condición de que los padres del Presidente debían ser mexicanos por nacimiento, manifestando que era suficiente que uno de los padres tenga esa calidad. Sin embargo por razones de carácter político la vigencia de la nueva disposición entro en vigor el 31 de diciembre de 1999.

2. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección; su justificación recae, en que dicha edad permite al ciudadano electo para ocupar la primera magistratura adquirir la suficiente experiencia y madurez, para poder desempeñarlo con atingencia. Esta edad también la requirieron la Constitución Federal de 1824, el Proyecto de la Minoría de 1842 y la Constitución de 1857, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el Proyecto de la Mayoría de 1842 y las Bases Orgánicas de 1843.

3. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia; este requisito tuvo su explicación histórica en la Constitución

²⁹ *Derecho Constitucional Mexicano*, décima quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1993. pág.53.

³⁰ *Derecho Constitucional Mexicano*, trigésima quinta edición, Editorial Porrúa, México 2004, pág. 446.

de 1857, pues se encamino a impedir el caso tan frecuente de Santa Anna, quien varias veces fue llamado del extranjero para ocupar la Presidencia. Su justificación radica en que la permanencia en el país da oportunidad para conocer las necesidades de la ciudadanía e impide la influencia extranjera.

El presidente debe conocer con profundidad los principales problemas del país para gobernar con acierto.

4. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; su justificación radica en la posibilidad de colocar al Presidente de la República en el dilema de obedecer las consignas del alto clero, circunstancia que colocaría en riesgo la soberanía nacional, al sujetarse a un poder internacional, como lo es el Papado; asimismo, cabe mencionar el artículo 130 inciso (d) puesto que prohíbe que los ministros de cultos desempeñen cargos públicos, como ciudadanos les da el derecho a votar pero no a ser votados, aunque quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma establecida en la ley reglamentaria, podrán ser votados.

5. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección; este requisito sólo compete a los militares, su justificación reside en que, quien tiene tropas a su mando puede presionar el proceso electoral y por tanto intervenir en el resultado de la elección presidencial.

6. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; el objetivo primordial de esta fracción unida a la anterior es garantizar la imparcialidad de las elecciones presidenciales.

Felipe Tena Ramírez, en cuanto a las fracciones V y VI del artículo antes invocado establece que sólo son requisitos aplicables al presidente que es electo mediante el sufragio emitido por los ciudadanos, es decir, por elección popular, ya que exigen la separación del puesto antes de la elección, y propiamente la designación del Presidente interino, provisional o sustituto llevada a cabo por el Congreso, no es elección.

7. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83; esta exigencia ratifica el principio de no reelección, en el sentido de que toda persona que haya ocupado el cargo de Presidente, electo popularmente, o bien que sea designado por el Congreso de la Unión con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar el cargo antes referido.

3.1.3 Facultades y Obligaciones del Presidente de la República.

En el artículo 89 de la Constitución, se enumeran las facultades y obligaciones pertinentes al cargo de Presidente de la República.

1. Facultad de Promulgar leyes.

La facultad de promulgar las leyes otorgada al Presidente de la República, se encuentra consagrada en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"; es decir, el alto mandatario tiene la obligación de expedir un decreto en el que de a conocer a los habitantes del país que el Congreso de la Unión ha expedido una ley, consecuentemente ordenar la publicación de dicha ley, manifestando el momento de iniciación de vigencia. La publicación en México debe ser a través del Diario Oficial de la Federación.

Es conveniente mencionar que la publicación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse con el refrendo entendido como una *"salvaguardia de las leyes y una traba al poder ejecutivo al no poder éste expedir órdenes o decretos sin la firma del secretario respectivo"*; ³¹y consagrado en el artículo 92 de nuestra Carta Magna que a la letra dice: *"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto que guarden sus respectivos ramos"*.
³²

Las finalidades del refrendo son certificar la autenticidad de una firma; limitar la actuación del Jefe del Gobierno mediante la participación del Secretario o Ministro y trasladar la responsabilidad del acto refrendado, del jefe de gobierno al Ministro refrendatario.

2. Facultad de ejecutar leyes.

Esta misma fracción trae implícita la facultad de ejecución de leyes por parte del presidente, consistente en la realización de los actos necesarios para hacerla efectiva, los cuales *"comienzan inmediatamente después de la*

³¹ CALZADA, Padrón Feliciano, *Derecho Constitucional*, Editorial Harla, México 1990, pág. 272.

³² *Constitución Política de los Estados Unidos... Ob. Cít. pág. 38.*

promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a la oficinas del ejecutivo y culminara en la ejecución material del remiso a cumplir la ley.³³

3. Facultad reglamentaria.

Otra facultad que consagra esta primera fracción es la reglamentaria, manifestándose en su última parte, que a la letra dice: "proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes", entendiéndose que proveer significa poner los medios adecuados para llegar a un fin, es decir, implica una serie de acciones de apoyo que se respaldan en reglamentos autónomos y subordinados; para así lograr su puntual y cabal cumplimiento de las leyes que dicte el Congreso.

4. Facultad de nombramiento de empleados y funcionarios.

Esta facultad se encuentra establecida en las fracciones II, III, IV, V, IX, XVI y XVIII del artículo 89; las cuales serán clasificadas en dos tipos de nombramientos:

- Nombramientos sujetos a ratificación, establecidos en las fracciones III, IV, IX, XVI y XVIII, puesto que son nombramientos que necesitan la ratificación de la Cámara de Senadores o bien de la Comisión permanente.

III. Nombrar los ministros, agentes diplomático y cónsules generales, *con aprobación del Senado*;

IV. *Nombrar con aprobación del Senado*, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

VIII. Designar, *con ratificación del Senado*, al Procurador General de la República;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, *con aprobación de la Comisión Permanente*.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la *aprobación del propio Senado*.

³³ TENA. Ob. Cit. pág. 464.

- Nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley, establecidos en las fracciones II y V, la primera de ellas señala que el presidente de la República puede nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento y remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; y la segunda que señala el nombramiento de los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, distintos de los coroneles y oficiales superiores, con arreglo a las leyes.

5. Facultades de Defensa y Seguridad Nacionales.

Estas facultades las tiene el Presidente de la República como jefe del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y de la Guardia Nacional, consagradas en las fracciones VI y VII del artículo 89 de la Constitución; a fin de que el alto mandatario pueda defender al Estado Mexicano, a su territorio y población contra agresiones exteriores así como el aseguramiento de las instituciones del país. Congruentemente con lo antes mencionado es que el Presidente también tiene la facultad de declarar la guerra en nombre de nuestro País (frac. VIII del artículo 89).

6. Facultades en materia diplomática.

En la fracción X del artículo 89 se reconoce al Presidente como el director de la política internacional de México y sólo a él le compete definirla, así como la celebración de Tratados Internacionales con aprobación del Senado; basándose en los principios de autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Esta facultad establece la pauta para que el Jefe de Estado mantenga la defensa de los principios tradicionales de México en la política exterior, traducidos hoy en un mandato constitucional.

7. Facultades de relación política.

Estipulada en el artículo 89 fracción XI, puesto que otorga al Presidente la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente, previo informe acerca de los motivos o razones que originaron dicha convocatoria por parte del primer mandatario.

8. Facultad en relación con la Justicia.

Esta facultad se encuentra en la fracción XII del artículo 89, en donde se establece como obligación del Presidente facilitar al Poder Judicial los auxilios que sus órganos requieran para el expedito ejercicio de sus funciones, mediante la suministración de la fuerza pública necesaria a efecto de que los Jueces y Tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus resoluciones.

Al respecto, el jurista Jorge Carpizo expresa que no siempre el auxilio que se presta es el necesario y adecuado, tomando en consideración la opinión de Agapito Pozo expresidente de la Suprema Corte de Justicia, quien se quejaba de la falta de cooperación de algunos gobernadores de los Estados y de los comandantes de las zonas militares, cuyo auxilio había sido solicitado por los jueces de distrito y la Suprema Corte, pero han dejado de actuar con rapidez, cuando se trata de invasiones agraristas sobre las tierras poseídas por los pequeños propietarios individuales que supuestamente están protegidos por mandamientos de amparos.

9. Otra facultad concedida al Presidente es la establecida en la fracción XII del artículo en comento en donde puede habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su educación.

10. El Indulto Presidencial.

Contemplado en la fracción XIV del artículo referido, autorizando al Presidente para conceder, conforme a las leyes, el indulto a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

Cabe destacar que el indulto *"es la remisión que hace el Ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable"*³⁴. ;por lo que podemos afirmar que su resultado es la extinción de la sanción de un individuo en particular.

*"El indulto no toca la cosa juzgada, no modifica el proceso, ni rectifica la actividad jurisdiccional ya extinguida, sino que únicamente afecta la ejecución"*³⁵, dado que la actividad jurisdiccional concluyó con el fallo que emitió dicho Tribunal; a partir del cual comenzó la ejecución encomendada al Ejecutivo.

³⁴ **Idem. pág. 474.**

³⁵ **Idem. pág. 474.**

Esta figura jurídica, también, es regulada por el Código Penal para el Distrito Federal en su artículo 94 en el que se establece que se estará a lo dispuesto a lo dispuesto por el artículo 89, fracción XIV.

11. En el ramo de la Industria.

El Presidente de la República puede conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la Industria, con arreglo a la ley respectiva(artículo 89, fracción XV).

12. Facultades Implícitas.

La fracción XX del artículo 89 constitucional dispone que el Presidente tendrá las facultades y obligaciones que expresamente le confiere esta Constitución, distintas a las señaladas en dicho artículo.

13. La Iniciativa.

En la sección II "de la Iniciativa y Formación de las Leyes", artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la facultad, que tiene el primer mandatario, de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso General, para que, discutidas y aprobadas por las mismas, se incorporen a la Ley fundamental.

Esta facultad comprende la de proponer modificaciones en general a las leyes vigentes sobre cualquier materia de la competencia federal de dicho Congreso o de la que tiene como legislatura local para el Distrito Federal (Artículo 122, apartado B, fracción I). Asimismo implica la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales, a efecto de que, previa aprobación del Congreso General, y de conformidad con lo establecido en el artículo 135, se agreguen a la Constitución.

14. El veto.

Es una institución del derecho constitucional mexicano, pues estuvo reglamentado en la Constitución de Cádiz (artículos 144-150), en la de Apatzingan (artículos 128 y 129), en la de 1824 (artículos 55 y 56), en la de 1836 (artículos 35, 36 y 37 de la ley tercera) y en la de 1857 (artículo 71).

Es la facultad conferida al Ejecutivo por el inciso b) del artículo 72, para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones que hiciera este órgano, los proyectos o decretos que ya fueron aprobados por el Congreso General; con la finalidad de que vuelvan a ser discutidos por ambas Cámaras, las cuales pueden considerar dichas objeciones ineficaces,

teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.

Así lo podemos deducir del contenido del artículo 72 incisos b) y c) que ordenan.

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

*c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación”.*³⁶

No obstante, el artículo en comento en su inciso j), estima que el veto no procede en resoluciones del Congreso o alguna de las Cámaras, cuando se trate de funciones de cuerpo electoral o de jurado ó cuando la Cámara Baja declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales, sin que tampoco pueda ejercitarse cuando la Comisión Permanente convoque a sesiones extraordinarias.

El veto constituye un periodo de meditación que nuestra Carta Magna confiere al Presidente de la República para estudiar, las ventajas, importancia y constitucionalidad de una ley.

15. Facultades extraordinarias.

La Constitución en su artículo 29 otorga al Ejecutivo, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en recesos, de éste, la Comisión Permanente; la facultad de suspensión de garantías por tiempo limitado en todo el país o en lugar determinado; en los supuestos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otra situación que ponga en grave peligro o conflicto la sociedad.

Asimismo el artículo 131 en su segundo párrafo, establece la facultad en materia de importación y exportación del Ejecutivo Federal. Dicho Precepto establece que *“el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y*

³⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos... Ob. Cit. pág. 28*

*para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".*³⁷

Se les da la denominación de facultades extraordinarias porque en los dos artículos anteriores, el Presidente de la República puede convertirse en legislador, en un momento dado, sin que ello implique un desplazamiento del Congreso.

16. Como Jefe del Ministerio Público.

El artículo 102 del ordenamiento en comento, establece la organización y formación del Ministerio Público de la Federación, concede al titular del Poder Ejecutivo la facultad de nombrar y remover a sus funcionarios.

3.1.4 El Principio de la no Reelección.

Es ampliamente conocido en nuestra historia nacional que el tema principal que abanderó al movimiento armado de 1910 fue, precisamente, la no-reelección, no obstante, la misma historia demuestra, que este pronunciamiento aplicó de manera fundamental a la reelección del titular del Ejecutivo, dado que la situación política de aquel periodo histórico determinaba terminar con el régimen dictatorial de Porfirio Díaz.

Cuando Lerdo de Tejada pretendió reelegirse, Díaz se levanto en armas derrocándolo bajo el principio de no reelección. Consecuentemente Díaz estuvo en la Presidencia un periodo, en el cual obtuvo la reforma constitucional de 1778, que lo facultó para una sola reelección; ya que en la misma constitución se especifico que el Presidente no podría ser reelecto para el periodo inmediato, lo que ocurrió inmediatamente después de la presidencia del general Manuel González; en 1887 una nueva reforma le permitió reelegirse para el período inmediato y, por último, la reforma de 1890 borró de la Constitución todo impedimento para continuar en el mando. La revolución maderista, primero, y la constitucionalista, después, sostuvieron los principios del sufragio efectivo y de la no reelección; así el artículo 83 de la Constitución de Querétaro consagró que el Presidente nunca podrá ser reelecto, pero tratándose de los Presidentes con carácter de sustituto o interino no podían ser reelectos para el periodo inmediato. Sin embargo, por distintas razones históricas, el 22 de enero de 1927 se publicó la reforma constitucional que permitió la reelección del Presidente pasado el periodo inmediato y solamente por un periodo más. Al año siguiente, después del asesinato del Presidente Obregón, se reformó el artículo 83 para establecer un periodo presidencial de seis años y la no-reelección

³⁷Idem. pág. 71.

absorura tanto del Presidente constitucional como del interino. Sin embargo, el texto vigente data de la reforma publicada el 29 de abril de 1933, siendo Presidente el general Abelardo L. Rodríguez, quien en esa época era Presidente sustituto.

Después de todas las reformas antes mencionadas el artículo 83 constitucional establece que el Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. *El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República electo popularmente, o con carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.* Consagrando de esta manera el Principio de la no reelección.

Asimismo, el artículo 82 enumera los requisitos para poder ocupar el puesto de Presidente de la República; y en su última fracción menciona *no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.*

Entre algunos autores que apoyan el principio de no reelección, encontramos a Daniel Moreno quien afirma que ha sido un auxiliar para lograr nuestra evolución democrática; Ulises Schmill para el cual el principio de reelección sirve como una garantía hacia nuestro gobierno republicano, al exigir la revocación periódica del ejecutivo federal; Ignacio Burgoa quien opina que la reelección sin límite llevaría a que el gobierno de nuestro país se convirtiera en una dictadura; Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero indican que esta figura se encuentra muy presente en la historia de nuestro país por la dictadura vivida con el presidente Porfirio Díaz, pero sobre todo en las conciencias de los mexicanos; puesto que al permitir la reelección del Presidente al cargo, traía aparejado que el gobierno se encontrara en manos de unos cuantos privilegiados.

Felipe Tena Ramírez, a contrario de los autores antes mencionados establece que *"ese principio de no reelección es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario; al contrario, si éste ha demostrado su aptitud en el ejercicio del Poder, debe hallarse en mejores condiciones que el candidato que por no haber ocupado el puesto no ha rendido todavía la prueba definitiva de su aptitud y que, además, carece de experiencia en el cargo".*³⁸

Como partidario del principio, puedo decir, que es justificable por ser el poder Ejecutivo un poder unipersonal, que reúne toda la autoridad y fuerza en una sola persona y que, por lo mismo, puede prestarse a abusos y arbitrariedades; además de que nuestra historia relata hechos que justifican la vigencia de dicha figura.

³⁸ TENA. Ob.Cit. pág. 449-450.

3.1.5 Licencia y Renuncia del Presidente.

La sustitución del primer mandatario nacional cuando no termina el período al que le fue encomendado el cargo, se encuentra regulado por los artículos 84 y 85 constitucional, los cuales emplean tres diversas denominaciones para distinguir a los Presidentes sustitutos del Titular del cargo.

El primero de ellos es el Presidente interino, designado por el Congreso de la Unión en caso de falta absoluta del Presidente, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo; o cuando el Presidente electo no se presenta al comenzar su período constitucional; o cuando al iniciarse dicho período la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre.

Este presidente no concluye el período, sino que el Congreso debe convocar a elecciones extraordinarias, para que el pueblo elija al Presidente que debe terminar el período.

Asimismo en caso de falta temporal del Presidente, el Congreso de la Unión o en su defecto la Comisión Permanente designarán un presidente interino para que ejerza el cargo durante dicha falta.

El segundo que se encuentra contemplado es el Presidente Sustituto, designado por el Congreso de la Unión en caso de falta absoluta del titular ocurrida en los cuatro últimos años del período respectivo; el cual debe concluir el período, es decir, el Congreso no convoca al pueblo a elecciones extraordinarias.

El tercero es el Presidente Provisional, designado por la Comisión Permanente en los recesos del Congreso, en caso de falta absoluta del titular en cualquier momento del período.

Cabe hacer mención el artículo 73 en su fracción XXIV que consagra la facultad que tiene el Congreso General para conceder licencia al Presidente de la República; y para constituirse en Colegio Electoral a fin de designar al ciudadano que deba sustituir al primer mandatario, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos antes invocados.

Otro artículo constitucional que cabe mencionar, es el artículo 86 que regula la renuncia del Presidente de la República por causa grave, otorgando la facultad al Congreso de la Unión de aceptar la renuncia de su cargo. (art. 73, fracción XXII).

3.2 Poder Judicial Federal.

3.2.1 Órganos que lo integran.

El artículo 94 de nuestra Ley fundamental establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en:

1. Suprema Corte de Justicia integrada por once Ministros, quienes duraran quince años en su cargo, y funcionará en Pleno o en dos Salas.

El Pleno se compondrá de once ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, con excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho ministros.

Cada Sala se compondrán de cinco ministros, bastando la presencia de cuatro para funcionar.

Uno de ellos será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia que no integrará Sala, quién durara en su encargo cuatro años, no pudiendo ser reelecto.

En los términos que disponga la ley, las sesiones en Pleno o en Salas serán públicas y por excepción secretas en los casos que así lo exija la moral o el interés público.

2. Tribunal Electoral. De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, la máxima autoridad.

Funcionará con una Sala Superior y con cinco Salas Regionales; sus sesiones de resolución jurisdiccional serán públicas. La Sala Superior se integrará por siete magistrados electorales quienes elegirán de entre sus miembros al presidente del Tribunal Electoral; y tendrá su sede en el Distrito Federal. Bastará la presencia de cuatro magistrados para que pueda sesionar válidamente y sus resoluciones se tomarán por unanimidad; asimismo, tendrá la facultad de nombrara al Presidente del Tribunal.

Las Salas Regionales, se integrarán por tres magistrados electorales y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley de la materia; sesionarán con la

presencia de los tres magistrados electorales y sus resoluciones se adoptarán por unanimidad o mayoría de votos.

Los Magistrados Electorales tanto de la Sala Superior como de las regionales serán elegidos por las dos terceras partes de los votos emitidos por el Senado, o bien, por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte.

3. Tribunales Colegiados. Se compondrán de tres magistrados, que comparten la responsabilidad en la resolución de los casos sometidos a su conocimiento; de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

4. Tribunales Unitarios de Circuito. Se integran por un magistrado y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

5. Juzgados de Distrito. Tiene como titular un juez y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

6. Consejo de la Judicatura Federal. Una de las innovaciones más importantes de la reforma del 31 de diciembre de 1994, fue la creación de un órgano que, aunque materialmente no ejerciera funciones jurisdiccionales, formara parte de la estructura del Poder Judicial Federal y cuyo objetivo primordial consistiría en la administración, vigilancia y disciplina de dicho Poder, con exclusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.2.2 Nombramientos Judiciales.

Al margen de cualquier razón política o partidista, el sistema de nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se basa en la selección de profesionales de altísimo prestigio, pues, para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dispone el artículo 95 de la Constitución, se necesita:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI.- No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.³⁹

Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, señala la Constitución en su artículo 96 que el Presidente de la República presentara una terna al Senado, el cual, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación será por las dos terceras partes de los miembros del Senado presente en un plazo de 30 días. Si el Senado no resolviera en ese plazo, entonces el presidente designara al Ministro, dentro de dicha terna.

En caso de que el Senado rechace la terna presentada por el primer ministro, éste deberá presentar una nueva; y si es nuevamente rechazada, entonces el presidente designara el nuevo Ministro, dentro de dicha terna.

Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales duraran seis años en su cargo (Artículo 97 de la Constitución).

Los Magistrados Electorales de las Salas Superior y regionales serán nombrados por el voto de las dos terceras partes del quórum de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Artículo 99 constitucional, párrafo séptimo).

El Consejo de la Judicatura Federal se integrará por 7 miembros; uno será el Presidente de la Suprema Corte de la Nación, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Suprema Corte de entre los Magistrados y Jueces de Distrito electos por insaculación; dos más

³⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos... Ob.Cit* pág. 39.

designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República. (Art. 100 constitucional, segundo párrafo).

3.2.3 Facultades del Poder Judicial.

1) La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El presidente de este órgano tiene entre otras atribuciones la de dirigir los debates en las sesiones del Pleno, representar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en actos oficiales; llevar la correspondencia oficial y tramitar todos los asuntos de la competencia del Pleno (Art. 14 de la LOPJF).

En lo referente al Pleno, es competente para emitir acuerdos, a fin de lograr mediante una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la Suprema Corte; la mayor prontitud en su despacho (Artículos. 94, párrafo sexto constitucional; y 11, fracción IV de la LOPJF); asimismo esta facultado para dictar acuerdos generales a fin de remitir a las Salas, para su resolución, los asuntos de su competencia. Cuando las Salas estimen que existen motivos razonables para que alguno de estos asuntos los resuelva el Pleno, los harán de su conocimiento para que este determine lo que corresponda (Art. 11, fracción V de la LOPJF).

Dentro de las funciones jurisdiccionales que conoce se encuentran; las de conocer y resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad: en cuanto a las primeras; se encuentran reguladas en el artículo 105, en su fracción I constitucional, la solución de estas tiene por objeto preservar límites que la Constitución establece para el ejercicio de las facultades que corresponden a los poderes federales, estatales y municipales; en cuanto a las segundas, las encontramos reguladas en el mismo precepto en su fracción segunda, son acciones que tienen como fin impugnar la contradicción que pueda existir entre las leyes y los tratados, por un lado, y la Constitución Federal, por el otro; y se otorgan a los miembros que representen cuando menos el 33% de los propios órganos legislativos que hayan aprobado la ley o el tratado impugnado; así como el Procurador de la República. En caso de que la Suprema Corte considere fundada la acción de inconstitucionalidad, la sentencia declarará la invalidez de las leyes o tratados impugnados.

En cuanto a la función de control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, establecido en el artículo 103 constitucional; el Pleno desempeña su función a través del conocimiento y resolución de los recursos de revisión que se interpongan contra sentencias dictadas por jueces de distrito, en los juicios de amparo indirecto; cuando se trate de los supuestos de las fracciones II y III del precepto antes referido; es decir, cuando en la demanda de amparo se impugnara una ley federal o local o un tratado internacional

por ser violatorios a la Constitución, y subsista el problema de constitucionalidad en el recurso; y cuando se interponga un recurso de revisión por el ejercicio por parte de autoridad federal de facultades que sólo competen a autoridades estatales, o viceversa.

Este mismo órgano judicial conoce del recurso de revisión interpuesto por sentencias dictadas por tribunales colegiados de circuito; en los juicios de amparo directo, cuando decidan sobre la constitucionalidad de una ley federal o local o de un tratado internacional; o bien cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución (Artículo 10, fracción III LOPJF).

Las Salas tienen la función antes referida a través del recurso de revisión en el amparo indirecto; pero en relación a la constitucionalidad de los reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o por los Ejecutivos de los Estados; y dentro de las materias que compete conocer a cada una de ellas: la primera asuntos penales y civiles; y la segunda, asuntos administrativos y laborales (Artículo 21, fracción II, inciso a) de la LOPJF).

Asimismo las Salas, conocen del recurso de revisión interpuesto contra sentencia dictada por un tribunal colegiado de circuito, en un juicio de amparo directo, cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución (Artículo 21, fracción III, inciso a).

No obstante, las Salas tienen la facultad de atraer a su conocimiento, de oficio o a petición fundada del Procurador general de la República o del Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente, recursos de revisión en hipótesis distintas a las ya mencionadas y juicios de amparo directo que por su interés y trascendencia así lo ameriten (Artículos 107 fracciones V y VII de la Constitución; y 21, fracciones II, inciso b), y III inciso b) de la LOPJF).

2) Tribunal Federal Electoral.

Este organismo, tiene la facultad de fungir como instancia jurisdiccional máxima en materia de elecciones; no depende de ningún órgano en que el referido poder se deposita y desempeña funciones propias que señala el artículo 99 constitucional: para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios para las autoridades electorales; para proponer su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; para organizarse administrativamente en lo interno a través de la expedición de reglamentos; para resolver controversias de contenido electoral, salvo la hipótesis contenida en el artículo 105, fracción II, inciso f), puesto que se encuentra impedido de conocer las impugnaciones que los partidos políticos hagan a leyes electorales federales o locales cuando se estimen inconstitucionales, ya que corresponde dicha facultad al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3) Tribunales Colegiados de Circuito.

Conforme a lo ordenado por el artículo 94 constitucional, en relación con el artículo 193 de la ley de amparo, estos tribunales están en aptitud de establecer jurisprudencia siempre que coincida el sentido de lo resuelto en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados; conocen y resuelven de controversias de amparo directo que no sean competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o que no los atraiga a su conocimiento; también conoce de recursos de revisión que se promuevan en contra de sentencias dictadas por jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en amparos indirectos.

4) Tribunales Unitarios de Circuito.

Conocen del recurso de apelación interpuesto en contra de las resoluciones de los jueces de distrito en juicios civiles, mercantiles y penales de carácter federal; asimismo conocen en primera instancia de amparos indirectos cuando la autoridad responsable sea otro tribunal de circuito. (Artículo 107, frac. VIII constitucional).

5) Juzgados de Distrito.

Conocen de los juicios de amparo indirecto en primera instancia, salvo la hipótesis referida en el punto anterior.

Ante estos jueces se tramitan los juicios civiles, penales, de naturaleza federal; así como las controversias relacionadas con el derecho marítimo y mercantil cuando los intereses trasciendan en el ámbito particular. También conocen de los juicios concernientes a los miembros del Cuerpo Diplomático y consular y de aquellos en que se vea involucrado el personal del servicio exterior mexicano. (Art. 104 constitucional).

6) Consejo de la Judicatura Federal.

Funcionará en Pleno o comisiones. El Pleno resolverá sobre designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los asuntos que la ley determine.

De acuerdo con el artículo 94, podrá determinar el número y división de los circuitos, competencia territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; de conformidad con el artículo 97 de nuestra Carta Magna puede nombrar y adscribir a los magistrados de circuito y jueces de distrito; debe averiguar la conducta de algún juez o magistrado federal cuando lo solicite la Corte o el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras o el

Gobernador de algún estado; recibir la protesta de cargo de los magistrados de circuito y jueces de distrito; administrar, vigilar y disciplinar al Tribunal Electoral, a tribunales colegiados y unitarios de circuito y juzgados de distrito; expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones; debe elaborar el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, excepto el de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral; en términos del artículo 123, apartado B, fracción XII, segundo párrafo constitucional; este órgano debe conocer de las controversias que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, a excepción de los que se susciten entre la Suprema Corte y sus empleados, ya que serán resueltos por esta última.

3.2.4 Remuneración, Licencias y Renuncias de sus miembros.

1. Remuneración.

La Remuneración se encuentra determinada por el artículo 94 en su párrafo noveno, estableciendo que "la remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejos de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo". La intención es evitar cualquier tipo de presión por parte de los otros Poderes sobre estos funcionarios judiciales, a fin de que el cumplimiento de su responsabilidad no se vea disminuida por intereses económicos, y se asegure la independencia de sus fallos.

Sin embargo el artículo 127 constitucional prohíbe el aumento de la remuneración de los ministros de la Corte durante el tiempo de su función; este precepto en la Constitución del 57 fue justificable puesto que los Ministros de la Corte eran electos popularmente, además que no existía el contenido del artículo 94. Pero en la actualidad, cuando los Ministros ya no son de elección popular, nace el artículo 94; contrario al 127.

Felipe Tena Ramírez, al respecto opina que debe prevalecer el contenido del artículo 94, puesto que la disposición de este precepto es posterior a la del 127 (reforma de 1928), y por consiguiente deroga a la anterior.

2. Licencias y renuncias.

El artículo 98 constitucional establece que el Presidente de República, con aprobación del Senado, conoce de las renuncias, de las licencias o faltas temporales por más de un mes o causa grave; o bien por defunción de los Ministros de la Corte. No obstante, este mismo precepto establece que las licencias de los Ministros que no excedan de un mes, serán concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala superior serán tramitadas y otorgadas por la propia Sala, conforme a las reglas establecidas por el artículo 98 constitucional; es decir, en caso de renunciaciones, procederán solo por causas graves y serán sometidas al Presidente de la República, y si las acepta, las enviará para su aprobación a la Cámara de Senadores o bien a la Comisión permanente, y en cuanto a licencias que no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte y las que excedan deberán ser concedidas por el presidente con aprobación del Senado, en el entendido de que ninguna licencia debe exceder a dos años.

El artículo 26 de la LOPJF, establece que cuando un Magistrado del Tribunal de Circuito se ausente de su encargo por un tiempo menor a 15 días, el secretario respectivo lo suplirá; en caso que la ausencia sea mayor de 15 días, el Consejo de la Judicatura Federal designará un suplente interino.

En los Tribunales Colegados de Circuito, las licencias son autorizadas por el Consejo de la Judicatura Federal, quien nombrará a las personas que lo sustituyan. Si la falta del magistrado es accidental, las funciones las desempeñará el secretario correspondiente. Igual solución se aplica cuando el magistrado se vea impedido de conocer algún asunto o se excuse.

En cuanto a los Juzgados de Distrito, la LOPJF establece, que si un Juez faltare a su cargo por un término menor a 15 días, el secretario respectivo lo suplirá, pero si es mayor a los 15 días, el Consejo de la Judicatura Federal, autorizará al correspondiente secretario o designará a persona apta para sustituirlo en su ausencia (Artículo 43).

3.3 Poder Legislativo Federal.

El Poder Legislativo es una concreción del poder público. En él se depositan diversas atribuciones formalmente legislativas, pero no todas materialmente con ese carácter. Así este poder público es el creador de normas generales, abstractas e impersonales pero también tiene atribuidas funciones administrativas, jurisdiccionales y de control político.

3.3.1 El Bicamalismo en México.

Encuentra su origen en el Parlamento Inglés, cuando en el siglo XIV, éste se instituye en dos cámaras que representaban clases diferentes y por tanto intereses distintos: la Cámara alta o de los lores que representó a la nobleza y a los grandes propietarios; la Cámara Baja o de los Comunes representando al pueblo. Posteriormente este sistema fue adoptado por los Estados Federales como México, Alemania, Canadá, Estados Unidos y Suiza; donde se les otorgó a las cámaras o asambleas diferentes atribuciones y representación política: la

Cámara de Diputados que representa los intereses del pueblo y la de senadores que representa los intereses de los estados, provincias, landers o cantones.

Cabe hacer mención que, la primera Constitución mexicana que consagra este sistema es la de 1824, donde la Cámara de Diputados se elegía sobre la base de la representación proporcional y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado. La elección de sus miembros era por los ciudadanos para la primera y; por los estados para la segunda(artículos 8 y 25).

La Constitución Centralista de 1836 conservó el Bicammarismo; aunque la elección del Senado era indirecta; dicha elección era llevada a cabo por las Juntas Departamentales de acuerdo con tres listas de candidatos, formadas por la Cámara de diputados, por la Junta de Ministros y la Suprema Corte (Ley III, artículo 8).

En las Bases Orgánicas de 43, la Cámara de Diputados, Presidente de la República y la Suprema Corte elegían a un tercio del total del Senado en base a ciertos requisitos: distinguido en la carrera civil, militar o eclesiástica y haber desempeñado algunos de los cargos de Presidente, Vicepresidente de la república, Secretario del Despacho, Ministro Plenipotenciario, gobernador, senador o diputado, obispo o general de división (artículos 32, 39 y 40); y los restantes eran nombrados por las Asambleas Departamentales, de entre las clases productoras: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes (artículo 40).

El Acta de Reformas de 47 disponía que el Senado estuviera integrado por representantes de cada Estado y del D.F; así como por un número de senadores equivalente al número de Estados, elegidos por los demás senadores, diputados y la Suprema Corte concediendo dichos cargos a aquellas personas que hubieren desempeñado puesto de importancia como se establecía en las Bases Orgánicas (Artículos 8, 9 y 10).

En el Constituyente del 56 se estableció el sistema unicamarista, desapareciendo la Cámara de Senadores. En el circular de 14 de agosto de 1867, Lerdo de Tejada propuso la reforma constitucional de la reinstalación del Bicammarismo en México, puesto que sirve para “combinar en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo, pero fue hasta la reforma del 74 donde se estableció el bicammarismo; donde la Cámara de Diputados era elegida proporcionalmente a la población y el Senado integrado por dos representantes de cada Estado y del Distrito Federal.

Desde entonces; y siendo México un Estado Federal , rige el Bicammarismo, puesto que la función del Poder Legislativo es depositada en un Congreso de la Unión; el cual, a su vez esta integrado por dos Cámaras: la de Diputados, que

representa los intereses del pueblo; y la de Senadores que representa a los intereses de los Estados (Art. 50 constitucional).

En este sistema se observan ventajas y desventajas; Enrique Sánchez Bringas establece que dentro de las primeras encontramos: "a) en la producción de las normas generales que conocemos como leyes, se da una representatividad más amplia; b) es mayor la posibilidad de análisis de los proyectos de leyes y decretos que en el sistema unicameral; c) la impulsividad de la asamblea única es atemperada por la Cámara que representa a la aristocracia en Inglaterra y a los Estados en el sistema federal; d) se disminuye la posibilidad de obstaculización a las actividades del órgano ejecutivo; y entre las segundas: 1) el proceso legislativo se hace más lento; b) se presta a que un proyecto aprobado en una cámara se neutralice en la segunda por presiones del ejecutivo; c) la existencia de las dos cámaras hace posible que el órgano ejecutivo incremente su poder real; d) las cámaras que representa a la aristocracia de Inglaterra o a los estados en el sistema federal, suele presentar rasgos elitistas en su integración y funcionamiento".⁴⁰

3.3. 2 Órganos que integran al Poder Legislativo Mexicano.

El artículo 50 constitucional, en su contenido establece que el órgano Legislativo de la Federación residen en un Congreso General; integrado en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados.

Como ya fue mencionado anteriormente, a esta asamblea le corresponde la representación del pueblo y la atribución de elaborar leyes. Esta representación es muy importante en un Estado Federal, ya que cada estado o provincia tiene un número variable de diputados federales en proporción a su población; se compone de quinientos miembros: trescientos electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y doscientos electos según el principio de representación proporcional, mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales; duran en su cargo tres años y no pueden ser reelectos para el período inmediato. Por cada propietario inmediato se elige un suplente a fin de que forme parte de la Cámara en las hipótesis de ausencias temporales de los propietarios o bien por muerte de estos.

La Cámara de Senadores.

Son los representantes de los intereses del Estado; independientemente del número de la población y su extensión territorial de Cada Estado y el Distrito Federal; su representación será igual. El artículo 56 de nuestra Carta Magna establece que el Senadores integrará de 128 miembros, cuatro por cada una de las 32 entidades federativas. Dos serán elegido por el principio de votación

⁴⁰ SÁNCHEZ B. Ob. Cit. pág. 413 y 414.

mayoritaria relativa y uno por primera minoría. Para estos efectos, los partidos Políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad en que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal que comprende la totalidad del territorio nacional. Duran en su cargo seis años.

La Comisión Permanente.

Es el órgano que suple al Congreso General de la República y a cada una de las cámaras durante sus recesos; compuesta por 37 miembros, 19 serán Diputados y 18 Senadores. Estos legisladores son nombrados por sus respectivas cámaras el día anterior al de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones; ambas cámaras deberán nombrar un sustituto por cada titular que nombren para formar parte de la Comisión.

CAPÍTULO CUARTO

ÓRGANOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

4.1 Requisitos para ser miembro de la Cámara de Diputados y Senadores.

Los requisitos que deben tener estos legisladores para ocupar un cargo en el Congreso de la Unión, se encuentran establecidos en los artículos 55 y 58 respectivamente.

El primero de los preceptos mencionados, determina los requisitos que debe satisfacer la persona que pretenda ocupar el cargo de diputado federal, de acuerdo a las siguientes bases:

1. La Nacionalidad. Exige como primer requisito tener la calidad de ser mexicano por nacimiento, puesto que sólo los mexicanos por nacimiento pueden ocupar los cargos de elección popular (Artículo 55, fracción I).

2. La Ciudadanía. El mismo precepto dispone que los aspirantes a ocupar el cargo de diputado deben tener la calidad ciudadana en los términos del artículo 34 constitucional; es ciudadano de la República el mexicano, varón o mujer mayores de 18 años que tengan un modo honesto de vivir. Esta calidad implica la aptitud de ejercer sus derechos políticos.

3. La Edad. La limitante de edad que la Constitución consagra para ocupar el cargo de diputados es justificable, pues se considera que los menores de veintiún años (siendo esta la edad requerida para ocupar dicho cargo), no han alcanzado la madurez ni la experiencia suficiente para desempeñar su cargo.

4. Lugar de nacimiento y vecindad. Se requiere que los diputados federales sean originarios del estado en que se lleve a cabo la elección o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la elección.

Asimismo, dispone que los aspirantes a diputados por el sistema de representación proporcional, deben ser originarios de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la elección.

Por otra parte, el mismo ordenamiento señala que la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular (fracción III).

Con este requisito se pretende que el congresista tenga arraigo en la circunscripción o distrito electoral; sean conocidos por sus electores y tengan conocimiento sobre aspectos políticos, económicos y sociales del distrito electoral o de la circunscripción regional donde fueron electos.

5. Incompatibilizada con el desempeño de funciones públicas. La fracción IV del artículo 55, exige que la persona que pretenda ocupar un curul en la Cámara de Diputados, por ningún motivo debe encontrarse en servicio efectivo en el Ejército Federal; ni disponga de mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección; y si fuere el caso deberán separarse de esas funciones noventa días antes de la Jornada Electoral.

Asimismo la fracción V contempla otras restricciones del mismo carácter de las mencionadas en la fracción anterior; puesto que dispone que no podrán pertenecer al Congreso de la Unión el Secretario o Subsecretario de Estado a menos que se separe definitivamente de su cargo noventa días antes de la elección; ni los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo que se hubiesen separado de su cargo dos años antes de la jornada electoral.

Los Gobernadores de los Estados, están impedidos para ser electos en sus entidades como diputados, durante el período de su encargo, aunque se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, tampoco podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, a menos que se separen, definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

Estos requisitos evitan que las personas que desempeñan dichas funciones, por el poder que tienen, puedan cambiar el resultado de las elecciones.

6. Incompatibilidad con el desempeño de funciones privadas. De acuerdo con el artículo 130 constitucional; los ciudadanos que se dediquen al ministerio de algún culto religioso no podrán ocupar cargos de elección popular; salvo que hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados. Congruente con este precepto, el artículo 55, fracción VI exige que los aspirantes a diputados no deben ser ministros de algún culto religioso.

Este requisito tiene como objetivo evitar que las asociaciones religiosas ejerzan su poder en la función pública y que sus ministros influyan en las decisiones del pueblo, utilizando los valores religiosos para obtener los resultados electorales compatibles con sus intereses.

7. La no reelección. El artículo 55 en su fracción VII, nos remite al artículo 59 donde se prohíbe la reelección relativa; es decir, que los congresistas que han culminado su cargo no podrán ser reelectos para ocuparlo en el período inmediato, pero sí para otro posterior. Sin embargo, los legisladores suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio.

En cuanto a los requisitos exigidos para ocupar el cargo de senadores, el artículo 58 constitucional establece que se requieren los mismos requisitos que para ser diputado; con excepción de la edad que en el caso de los senadores debe ser, de 25 años cumplidos al día de la elección.

4.2 Facultades del Congreso de la Unión.

La competencia que le otorga la Constitución al Poder Legislativo Federal, suele clasificarse en tres tipos de facultades a saber: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional.

1) Facultades legislativas.

Consistentes en la elaboración de normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes.

El Congreso de la Unión cuenta con una competencia legislativa tanto a nivel local como a nivel Federal.

1. El Congreso de la Unión como órgano legislativo del Distrito Federal.

A nivel local, este Congreso acciona como órgano legislativo del Distrito Federal, compartiendo dicha función con la Asamblea de esa entidad, de acuerdo con el artículo 122 constitucional; y que le confiere las siguientes atribuciones: legislar en lo relativo al Distrito Federal con excepción de las materias que le sean atribuidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; legislar en materia de deuda pública y dictar las disposiciones que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; en relación con el Distrito Federal.

2. El Congreso de la Unión como órgano legislativo de la Federación.

A nivel Federal, corresponde al Congreso General expedir leyes de carácter federal en las materias que le confiere expresamente la Constitución. Dicha competencia se encuentra primordialmente en el artículo 73 constitucional.

a. *Facultades de Organización.* El Congreso expide leyes que le permitan tener un control sobre los órganos de la federación, de acuerdo con el artículo 73 en sus fracciones XI (para crear y suprimir los empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar y disminuir sus dotaciones), XX (organizar el Cuerpo Diplomático y Consular), XXIV (para expedir la Ley que regule la organización de la entidad superior de la Federación, que tiene como objetivo controlar las acciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales en el ejercicio del gasto público) y, XXX (expedir todas las leyes necesarias para que los Poderes de la Unión realicen sus facultades concedidas por esta Constitución).

b. *Facultades Tributarias.* El artículo 31, fracción IV establece la obligación que tiene todo mexicano para contribuir con el gasto público tanto de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que resida, de manera proporcional y equitativa; esto significa que el Congreso General tiene la facultad de expedir leyes federales para establecer la obligación tributaria.

El artículo 73, fracción VII impone al Congreso la obligación de imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; es decir, que sean suficientes para satisfacer el gasto público de la Federación.

De acuerdo a lo establecido en los artículos 73 fracciones X y XXIX; y 131 constitucionales, el Congreso de la Unión se encuentra facultado para expedir leyes fiscales federales en materias de Comercio Exterior, de Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales a los que se refieren los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional, Instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; o bien sobre otras materias referentes a hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteo, energía eléctrica y nuclear, intermediación y servicios financieros y materia del trabajo.

Asimismo, el Congreso General cuenta con la facultad para establecer impuestos especiales referentes a la energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, así como producción y consumo de cerveza.

Por último, el Congreso se encuentra facultado para establecer leyes tributarias donde se establezcan las medidas necesarias para que los estados

contribuyan con estos impuestos especiales. Y a las legislaturas locales las obliga a determinar el porcentaje que corresponda a los municipios por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

c. Facultades Patrimoniales. Establecidas en el artículo 73 fracciones X, XVII, XIX y XXIX-G, donde el Congreso General está obligado a expedir leyes para regular el patrimonio de la Nación y la explotación de los recursos naturales; para regular la protección ecológica; el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; ocupación, enajenación y precio de terrenos baldíos.

d. Facultades económicas. Se refiere a la facultad que la Constitución Política, otorga al Congreso para expedir leyes en materia de rectoría y desarrollo económicos, de control financiero sobre el Ejecutivo y de normatividad monetaria.

Los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, atribuyen al Estado la rectoría del desarrollo nacional que deberá planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica del país; haciendo concurrir a los sectores público, social y privado en dichas responsabilidades; aplicando una planeación democrática dirigida hacia el proyecto nacional en la Constitución; garantizando la libre concurrencia, evitando los monopolios y desarrollando las áreas estratégicas y las actividades con carácter prioritario.

Para que el Estado mexicano esté en posibilidad de cumplir con estos imperativos se requiere de normas generales o leyes para regir la planeación nacional del desarrollo económico (artículo 73, fracción XXIX-D), el abasto y el control de áreas económicas (artículo 73 fracción XXIX-E), la inversión mexicana, la extranjera y la transferencia de tecnología (artículo 73, fracción XXIX-F), asimismo expide las leyes necesarias para evitar restricciones en las actividades comerciales entre los estados (artículo 73 fracción IX).

El artículo en comento en su fracción VIII, establece la facultad que tiene el Congreso de la Unión a efecto de ejercer un control financiero sobre el Presidente de la República, es decir, establecer las bases necesarias para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación.

De acuerdo con la fracción XVIII. El Congreso deberá elaborar leyes que organicen el funcionamiento de casas de moneda, así como dictar las reglas que precisen el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

e. Facultades en materia de población. Consagradas en las fracciones XVI y XXIX-C del artículo 73 constitucional; mediante las cuales, se le permite al Congreso de la Unión dictar leyes sobre la nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e

inmigración y salubridad en toda la República; asimismo tiene la facultad de expedir leyes relativas al asentamiento humano.

f. Facultades en materia de educación y cultura. El artículo 73, fracción XXV, en relación con el artículo 3º constitucional, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que rijan el establecimiento y funcionamiento, en toda la República, de centros de educación e instituciones de cultura.

g. Facultades en materia de salud. El artículo 4º constitucional establece el derecho que tiene toda persona a la protección de su salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso de los servicios de salud, que deben ser prestados por la Federación y por las entidades federativas.

Por su parte el artículo 73, fracción XVI constitucional ordena al Congreso de la Unión la expedición de leyes relativas a la salubridad general del país.

h. Facultades en materia de Trabajo y Previsión Social. Los artículos 73, fracción X y 123, segundo párrafo, asignan al Congreso General la facultad de expedir leyes sobre el trabajo y previsión social, basadas en la relación de trabajo, los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones, las condiciones en que se debe desarrollar el trabajo, las mediadoras protectoras del salario, los derechos colectivos de los trabajadores y las medidas de seguridad social. En ejercicio de esta función, este organismo ha expedido la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, entre otros ordenamientos.

i. Facultades en materia de Comercio. El artículo 73, fracción X, otorga la facultad al Congreso de expedir leyes que regulen en toda la República mexicana la actividad comercial. En ejercicio de esta atribución el Congreso ha expedido el Código de Comercio y la Ley Federal de protección al consumidor.

j. Facultades en materia de Comunicaciones. Consagrada en la fracción XVII del artículo 73.

Debemos entender por vías de comunicación los recursos naturales y la obra humana constituidos en medios para comunicar a la población. Ejemplos de estas vías de comunicación tenemos el espacio aéreo, el mar, los lagos, los ríos, los caminos y carreteras.

Podemos clasificar a las vías de comunicación en: 1) las de carácter estatal, que siendo obra humana permiten la comunicación exclusivamente dentro del territorio de un estado; y 2) las de carácter general, que siendo recursos naturales (la comunicación aérea, la telefonía, la telegrafía, la comunicación por satélite, la radio, la televisión), su dominio corresponde a la nación o de la obra humana (las autopistas y carreteras federales) que comunica a dos o más entidades federativas.

k. Facultades de Defensa Nacional. Localizadas en las fracciones XII, XIII, XIV y XV del artículo 73.

El Congreso de la Unión tiene la facultad de declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Presidente de la República; y para que esta declaratoria surta efectos se requiere que el Congreso, de acuerdo a lo establecido en el artículo 89, fracción VIII; expida una ley que obligue a la población a cumplir con las obligaciones inherentes al estado de guerra.

Asimismo tiene la obligación de expedir leyes referentes a la organización, sostenimiento y servicio del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

También, debe expedir las leyes que permitan declarar buenas o malas las presas de mar y tierra; es decir, se refieren a la regulación que en tiempos de guerra permita a la nación beneficiarse de los bienes del enemigo a través de sus fuerzas armadas o de terceras personas; además, debe expedir las normas de derecho marítimo aplicables en tiempos de guerra para regular las operaciones navales, civiles y militares de acuerdo con las circunstancias del estado de beligerancia.

Por último, la fracción XV del artículo en comento, establece la facultad del Congreso de la Unión de expedir normas para organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional; con la restricción de los nombramientos de jefes y oficiales, pues dicha facultad corresponde a los ciudadanos que integren esta institución; pero a quien toca instruirla es a los gobiernos de los Estados de quienes depende; aunque el Presidente de la República con autorización previa de la Cámara de Senadores, puede disponer de ella fuera de sus respectivos Estados o territorios.

l. Facultades para la Jurisdicción Federal. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes sustantivas y adjetivas que regulen los procedimientos jurisdiccionales federales, con el objeto de que dichos tribunales cumplan con sus atribuciones. (artículo 73, fracciones XIII, XXI, XXII y XXX).

Asimismo la fracción XXIX-H, consagra la facultad que tiene el Congreso General sobre la expedición de leyes referentes al establecimientos de tribunales de lo contencioso administrativo, encargados de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública y los gobernados; con autonomía en sus resoluciones.

Cabe hacer mención de la facultad de expedir leyes sobre amnistía con motivo de la comisión de delitos federales.

Debemos entender por amnistía la norma general expedida por el órgano legislativo, que deja sin efectos, de manera excepcional, algunas normas generales relacionadas con materias de ejercicio de la acción penal, los

procesos penales y el cumplimiento de las sentencias; tiene como objetivo beneficiar a las personas que se encuentren prófugas de la justicia, sometidas a alguna averiguación previa o proceso penal, o bien, purgando sentencias; la decisión que genera la amnistía normalmente se debe a motivos políticos, o sea los relacionados con la seguridad interior o exterior del Estado.

La amnistía recae siempre sobre delitos que afecten a la sociedad y no a bienes particulares. Puede dictarse antes de la condenación o del proceso, pero, en todo caso, después de realizados los hechos a que se refiere.

m. Facultades para la Coordinación de Seguridad Pública. Nuestra Carta Magna en su artículo 73, fracción XXIII, en relación con el artículo 21, faculta al Congreso General a expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública; asimismo debe expedir las normas generales relativas a la organización, funcionamiento, el ingreso, la selección, la promoción y el reconocimiento de los integrantes de las corporaciones federales de seguridad pública.

Debemos entender a la seguridad pública como una responsabilidad que involucra a los diferentes órdenes normativos del estado federal; por ello el Congreso de la Unión debe expedir leyes que deberán ordenar equilibrada y proporcionalmente las responsabilidades que en materia de seguridad pública nacional tengan los tres órdenes del Estado Federal, pero siempre respetando las competencias y atribuciones de estos.

ñ. Facultades en otras materias. El Congreso de la Unión también está facultado para expedir leyes referentes a la industria cinematográfica, juegos con apuestas y sorteos, al sistema general de pesas y medidas, sobre las características y uso de símbolos nacionales, sobre materia deportiva; y para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil. (artículo 73, fracciones X, XVIII, XXIX-B, XXIX-I y XXIX-J).

o. Facultades Implícitas. Estas atribuciones no se encuentran textualmente en la Constitución; pero la fracción XXX del artículo 73 establece la facultad que tiene nuestro Congreso General, para expedir todas las leyes necesarias, para que los tres órganos federales estén en posibilidad de desarrollar sus atribuciones expresas.

2) Facultades Administrativas.

Dichas facultades se presentan cuando el Congreso Federal aplica normas generales a casos concretos sin resolver controversias; o sea, actos administrativo concretos, particulares y personales que realizan las dos Cámaras simultáneamente a través de decretos.

Cabe hacer mención que un acto administrativo es *“una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”*⁴¹. *“ Es una declaración de voluntad de conocimiento y juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana del sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”*.⁴²

Por otro lado, el decreto debe ser entendido en dos acepciones: en sentido lato significa resolución, determinación o decisión, proviniendo del verbo latino discernere que denota decidir o fallar. Bajo este concepto puede incluirse la idea de ley o de sentencia, pues ambas entrañan una resolución, orden o decisión. En sentido restringido, decreto significa forma de un acto político-administrativo del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, implicando una resolución, orden o decisión para un caso concreto, particular o personal, sin dirimir ningún conflicto o controversia previos.

El decreto *“es toda resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia , que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a un determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos, y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido. Históricamente, tanto en el derecho romano como en el derecho canónico, aparece la designación de decreto en algunas instituciones. Una de las cuatro clases de constituciones imperiales, fuente primaria del derecho romano, recibe la denominación de decreta, que eran las resoluciones extra ordinem en procesos civiles y criminales de las que conocía el emperador tanto en la instancia como en la apelación. Creación jurisprudencial del derecho, a través de la cual se corregían o reformaba el derecho vigente. Toda disposición solemne del papa con alcance general para toda la iglesia o particular para ciertas órdenes o asociaciones religiosas, se llama decreto”*⁴³.

El artículo 73 constitucional consagra dicha facultad administrativa; misma que podemos clasificar en:

a) *Facultades de Territorialidad*. De acuerdo a las fracciones I, III, IV y V del precepto invocado; el Congreso de la Federación esta facultado para admitir nuevos Estados que formen parte de la Unión Federal, para formar nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes, para

⁴¹ CASTREJON, García Gabino E., *Derecho Administrativo Mexicano I*, Editorial Cárdenas Editor y distribuidor, México 2000, pág. 345.

⁴² *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 2004, pág 89 y 90.

⁴³ *Idem*. pág 997.

cambiar la residencia de los Poderes de la Federación y resolver en definitiva las diferencias que puedan surgir entre los Estados con motivo de sus límites territoriales.

En los supuestos antes mencionados, el Congreso expide los decretos correspondientes a los casos concretos; no obstante los tres primeros implican una reforma constitucional por lo que también intervienen las legislaturas de los Estados, de acuerdo a lo establecido en los artículos 73, fracción III y 135, en relación con los artículos 43 y 44 constitucionales.

b) Facultades de Control Financiero. El Congreso tiene la facultad para aprobar los empréstitos que sobre el crédito de la Nación concierte el Presidente de la República; así como, reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Con respecto al Distrito Federal, se encuentra facultado para aprobar anualmente los montos de la deuda de dicha entidad (fracción VIII).

c) Facultades en Materia Educativa. La fracción XXV, faculta al Congreso General para establecer, organizar y sostener en todo el territorio nacional, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas de agronomía y de minería, de artes y oficios; museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general.

Enrique Sánchez Bringas al respecto opina que, aunque dicha facultad originariamente corresponde al Congreso, es llevada a cabo por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Educación Pública. Constitucionalmente el Legislativo Federal está en posibilidad de establecer, organizar y sostener directamente esos centros de educación y de cultura mediante actos administrativos.

d) Facultades de Control Político. Mediante esta facultad el Congreso es el órgano encargado de que el Ejecutivo Federal siempre tenga un titular; puesto que otorga autorización al presidente para separarse temporalmente del cargo por causa justificada (afectación de su salud física o mental); para conceder licencia al jefe de Estado a fin de que se ausente temporalmente del territorio nacional por motivos oficiales; para aceptar la renuncia del presidente; aunque el artículo 5o., párrafo cuarto establece que los cargos de elección ciudadana, por su obligatoriedad son irrenunciables; sin embargo la Constitución prevé que en caso de crisis política el presidente de la República puede renunciar, previa calificación del Congreso de las causas que dieron origen a dicha renuncia autorizándola o rechazándola; y para el nombramiento de el nuevo Presidente ante la ausencia temporal (por enfermedad) o definitiva (por muerte) del jefe de Estado.

3) Facultades Jurisdiccionales.

El Congreso de la Unión aplica las normas generales a casos concretos, resolviendo controversias; es decir, realiza la función de un juzgador. El acto que concreta esta función constituye un decreto que contiene el fallo o sentencia.

Esta competencia se desenvuelve en dos vertientes generales de acuerdo a un mismo procedimiento:

a. *Juicio Político.* Entendido como el proceso que se sigue ante un órgano político, al que se le atribuye eventualmente la función de juzgar, en contra de un funcionario público con responsabilidad en la toma de decisiones políticas, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho(artículo 109, fracción I).

Los funcionarios públicos que pueden ser sujetos a juicio político son los enunciados en el artículo 110 constitucional: senadores y diputados al Congreso de la unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos a juicio político por violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

El fallo que se produzca determinará la inocencia o culpabilidad del servidor público; en este caso, la consecuencia es la destitución del

cargo y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

En el ámbito federal, el órgano político que conoce de este juicio es el Congreso de la Unión: primero la Cámara de Diputados, como jurado de acusación, y si decide acusar, la Cámara de senadores, como jurado de sentencia.

b. El procesamiento del Presidente de la República por delitos comunes. Ningún servidor público que disponga de inmunidad constitucional puede ser sometido a la acción de la justicia por la imputación de delitos del orden común a menos que la Cámara de Diputados lo autorice a través de la declaratoria de procedencia que se traduce en la suspensión de la inmunidad. Si la Cámara de Diputados lo determina, el servidor público podrá ser sometido a una averiguación previa y a un proceso penal.

Si el presidente de la República es quien incurre en actos delictivos del fuero común, siempre que sean calificados como graves, ningún agente del ministerio público ni juez podrán conocer del caso; es decir no opera la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados. El artículo 111, párrafo cuarto, ordena que si se presentase dicha hipótesis quien debe juzgar penalmente al titular del ejecutivo es el Congreso de la Unión, quien emitirá el fallo correspondiente; si este es culpable la consecuencia será la destitución del presidente de la República y su reclusión para que cumpla la pena de privación de la libertad que corresponda.

El procedimiento se integra de dos etapas: la de acusación y la de resolución.

1. Etapa de acusación. Corresponde formular la acusación a la Cámara de Diputados contra el alto funcionario responsable, siempre que lo determine la votación de la mayoría absoluta del quórum y después de haber sustanciado un procedimiento interno donde se respete el derecho de audiencia del inculpaado.

2. Etapa de sentencia. La Cámara de Senadores en función de jurado de sentencia, conoce de la acusación accionada por la de Diputados; quien debe resolver sobre la inocencia o culpabilidad del servidor público por el voto de las dos terceras partes de su quórum, después de haber realizado las diligencias correspondientes y haber respetado el derecho de audiencia del acusado. Ante este fallo no procede ningún recurso ni el juicio de amparo.

4.3 Elección e integración de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados se integra de quinientos miembros que representan a la población del país, por cada propietario se elige un suplente que integrará a la Cámara en ausencias temporales y en caso de fallecimiento del diputado propietario.

De los quinientos miembros que integran a la Cámara Baja, trescientos son electos por el principio de mayoría relativa, de acuerdo con la distribución de los distritos electorales uninominales y doscientos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (Artículo 52 constitucional).

La elección de los trescientos diputados por el principio de mayoría relativa requiere dividir el territorio nacional en trescientos distritos electorales, que se denominan uninominales porque en ellos se disputa un sólo cargo de diputado federal. La demarcación territorial de esos distritos se obtiene dividiendo equilibradamente la población total del país entre el número de distritos, debiendo considerar el último censo general de población, sin que la representación de la población de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

En cuanto a la elección de los doscientos diputados de representación proporcional se desarrolla a través de listas regionales que se aplicarán a cinco circunscripciones electorales en que se divide el territorio nacional. Cada región comprende diversas entidades federativas, que se denominan plurinominales porque la competencia electoral es por cuarenta cargos o escaños en cada circunscripción (Artículo 53 constitucional).

El artículo 54 constitucional establece las bases que rigen la elección de los doscientos diputados de representación proporcional:

1.- Solamente tendrá derecho el partido político a registrar candidatos en las circunscripciones regionales cuando acredite su participación, por lo menos en doscientos distritos uninominales con candidatos a diputados por mayoría relativa. Esto es, si un partido político no cuenta con la suficiente estructura para competir en las dos terceras partes de los distritos uninominales, entonces carece del sustento ciudadano para participar por el sistema de representación proporcional.

2.- Si un partido político logra el registro de sus candidatos plurinominales por haber satisfecho el requisito anterior, sólo tendrá derecho a que se asignen diputados por el principio de representación proporcional, si alcanza, por lo menos, el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

3.- Satisfechos los requisitos anteriores, cada partido político tiene derecho a que, además de sus candidatos a diputados hubiesen triunfado en los distritos uninominales, se le asignen las constancias de mayoría que hubiere tenido sus candidatos en las listas regionales, de acuerdo con su votación nacional emitida. En esta asignación se debe respetar el orden en que se relacionan los candidatos en las listas regionales.

4.- Ningún partido político podrá contar con más de trescientos diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Esta limitación que se establece en la constitución tiene como fin garantizar la efectiva representatividad del mayor número de fuerzas políticas registradas como partidos.

5.- En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, con excepción del caso en que un partido obtenga por sus triunfos en distritos uninominales, un porcentaje de curules del total de la Cámara que sea superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

6.- Los diputados de representación proporcional que queden pendientes de distribuir después de la aplicación de las bases anteriores, se adjudicarán a los demás partidos políticos que tengan derecho a ellas en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con sus respectivas votaciones nacionales.

La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

4.3.1 Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Debemos entender por facultades exclusivas de los Diputados, aquellos actos administrativos que solamente conciernen a dicha Cámara sin intervención del Senado, establecidas en el artículo 74 constitucional.

a. *Facultad de Publicidad Electoral.* La Cámara de Diputados se encuentra facultada para publicar el resultado definitivo de las elecciones presidenciales; es decir, debe expedir el Bando Solemne para dar a conocer a toda la República la declaración de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos que lleve a cabo el Poder Judicial de la Federación (fracción I).

b. *Facultad de Control Presupuestal.* Dispone de atribuciones necesarias para controlar el manejo del presupuesto del gasto público que realice el Ejecutivo Federal. Para cumplir con dicha facultad la Cámara debe coordinar y evaluar el desempeño de las funciones del Órgano Superior de Fiscalización de la Federación; disponiendo, que para la revisión de la Cuenta Pública tendrá el apoyo de dicho órgano.

El Órgano Superior de Fiscalización de la Federación depende de la Cámara de Diputados; cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Entre sus facultades más importantes, podemos mencionar las siguientes: fiscalizar la cuenta pública, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los tres poderes de la Unión y de los entes públicos federales; supervisar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales y de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los gobernados; solicitar informes a los sujetos de fiscalización y fincar responsabilidades si no cumplen con esos requerimientos; informar a la Cámara de Diputados los resultados de la revisión de la cuenta pública; investigar los actos u omisiones irregulares y las conductas ilícitas en el ingreso, egreso manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales y efectuar visitas domiciliarias que deberán restringirse a exigir la exhibición de documentos indispensables para las investigaciones; determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio e los entes públicos federales; fincar directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes; promover ante las autoridades competentes las acciones que deriven de esas irregularidades (artículo 79 constitucional).

Asimismo, la Cámara de Diputados esta facultada para examinar la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos que le haga llegar el Ejecutivo Federal a fin de mantener una congruencia entre lo que se espera ingresar al erario federal y lo que se proyecta gastar; y de ser aprobada será enviada al Senado para los mismos efectos por tratarse de un proyecto de ley.

En la aprobación del presupuesto de egresos la Cámara de Diputados tiene dos imperativos fundamentales: a) las partidas secretas: el artículo 74, fracción IV señala que no podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias y se determinen en el presupuesto. Estas partidas sólo pueden ejercerlas los secretarios de

Estado por acuerdo escrito del Presidente de la República; b) la determinación de la remuneración de los cargos públicos: la Cámara de Diputados tiene la obligación de señalar las retribuciones que correspondan a los empleos o cargos públicos establecidos en la ley. Si no lo hiciere se entenderá como remuneraciones aprobadas las que se fijaron en el presupuesto anterior o las determinadas en la ley que estableció el empleo o cargo público (Artículo 75 constitucional).

Por último, cabe hacer mención de la cuenta pública, integrada por el reporte que el Ejecutivo hace del gasto público realizado y de los ingresos obtenidos; y que envía a la Cámara de Diputados para ser examinado. Tras el examen que realice determinará si el Ejecutivo se apegó a la ley de ingresos y al programa de gasto público; de ser el caso lo aprueba, y si existen discrepancias formulará las observaciones que estime pertinentes y determinará las responsabilidades que procedan. La cuenta pública del año anterior debe ser presentada dentro de los diez primeros días del mes de junio.

c. *Facultad para declarar la Procedencia de la Acción de la Justicia.* La Cámara de Diputados tiene la facultad de declarar si los servidores públicos que disponen de inmunidad deben ser sometidos o no a la acción de la justicia cuando el ministerio público los considere presuntos responsables de la comisión de delitos no oficiales. En el supuesto de que la Cámara Baja determine la improcedencia, el servidor público acusado se mantendrá en el desempeño de sus funciones y no podrá ser sujeto de averiguación previa ni de proceso penal alguno mientras desempeñe su cargo; en caso contrario, el servidor público involucrado dejará de tener inmunidad y será puesto a disposición de las autoridades penales correspondientes (Artículo 111 constitucional).

4.4 Elección e integración de la Cámara de Senadores.

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

El Senado de la República se integra por 128 Senadores, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, dos son electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos.

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

Para realizar esa asignación, los partidos políticos de la contienda registran en cada entidad federativa una lista con dos fórmulas de candidatos; cada fórmula se integra con un candidato a senador propietario y otro para la suplencia. De esta manera, obtienen la victoria las dos fórmulas que alcanzan mayor cantidad de votos y el partido político que logra la mayor votación sin haber triunfado en una de esas fórmulas se beneficiará con el tercer senador propietario o suplente.

Ahora bien, los treinta y dos senadores restantes serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Es decir, que los treinta y dos curules restantes se distribuirán según la votación obtenida por los partidos y de acuerdo con las listas de candidatos que para estos efectos hubiesen registrado, en el entendido que los candidatos propietarios y suplentes que los partidos políticos registren en esas listas, deben ser originarios o vecinos con residencia efectiva de más de seis meses a la fecha de elección, de las treinta y dos entidades federativas, con lo que se mantiene el principio de representación proporcional que los senadores tienen de cada entidad federativa, a pesar de que esos treinta y dos senadores alcancen el triunfo de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida a favor de sus respectivos partidos, y no de la voluntad política de los ciudadanos de cada estado ni del Distrito Federal.

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

4.4.1 Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.

Las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a la Cámara de Senadores se encuentran enumeradas en el artículo 76, mismas que comprenden los intereses de las entidades federativas, puesto que a través del desarrollo de dichas facultades es como las entidades federativas participan en la adopción de decisiones que les afectan directamente en materias de política exterior, de nombramientos de servidores públicos, de defensa nacional y de su organización interna.

a. Facultades de Política Exterior. el artículo 76, en su fracción primera constitucional determina que el Senado se encuentra facultado para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, tomando como base los informes anuales del Presidente de la República y del Secretario de Relaciones Exteriores. Dicho análisis tiene como

imperativos los principios de la política exterior establecidos en la constitución en su artículo 89, fracción X, a los cuales el presidente debe ceñirse de manera absoluta: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Asimismo el Senado tiene la facultad para aprobar o desechar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Jefe de Estado, en los términos del artículo 89, fracción X y 133 constitucionales. Si el Senado aprueba un tratado o una convención con la que no estuvo totalmente de acuerdo, deberá formular las observaciones que estime pertinentes, para que el Presidente adopte las acciones correctivas que sean necesarias.

b. Facultades de nombramiento.

□ Ratificación. El Senado de la República está facultado para ratificar los nombramientos que el Ejecutivo Federal haga del Procurador General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales; de la Secretaría de Hacienda, los más importantes funcionarios como subsecretarios, el oficial mayor, el tesorero de la Federación y de los directores generales; coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (Artículo 76, fracción II).

El precepto antes invocado, en su fracción VIII, faculta al Senado para designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que le presente el Ejecutivo Federal.

Enrique Sánchez Bringas, al respecto afirma que el senado puede o no aprobar el nombramiento; en caso de no aprobarlo, su objeción debe basarse en razones políticas o circunstancias personales, a pesar que dicho ciudadano reuniera con los requisitos formales que la ley exija.

□ Aprobación. La Cámara de los Estados debe aprobar o desechar el nombramiento que el presidente haga de los responsables del Banco Central o Banco de México. El senado debe realizar una investigación sobre los antecedentes, la capacidad, la honradez y demás atributos que deban reunir estas personas, para el buen desempeño de la función que se les está encomendando (Artículo 28 constitucional).

□ Nombramientos y remociones. Establecidas en las fracciones V, VIII, IX y X del artículo 76 constitucional.

En cuanto a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como ya fue mencionado anteriormente, el Senado tiene la facultad de nombrarlos, eligiendo al aspirante de la terna que le presente el Presidente de la República. Asimismo debe autorizar o negar las solicitudes de licencia y renunciaciones de dichos servidores públicos cuando le sean sometidos a su consideración por el Ejecutivo Federal.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 100, en relación con el artículo 76 en su última fracción: La Cámara de Senadores debe designar dos de los siete miembros que integran al Consejo de la Judicatura Federal; basándose en su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas y que satisfagan los requisitos señalados en el artículo 95 constitucional.

La fracción V del artículo 76, establece que cuando en un Estado desaparezcan todos sus poderes, el Senado deberá declarar la necesidad de nombrar a un gobernador provisional. Si la Constitución del Estado afectado contempla el procedimiento para el nombramiento de dicho gobernador, el Senado debe hacer el nombramiento apegándose a tal procedimiento; pero, en caso de no contemplarse, entonces, la Cámara de los Estados deberá nombrarlo eligiéndolo de la terna que presente el Ejecutivo Federal. En este caso, si el Senado no se encuentra en sesiones en el momento de nombrar al gobernador provisional, la Comisión Permanente podrá designarlo.

Asimismo, la Cámara de Senadores, o en sus recesos la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La petición de remoción, deberá hacerla, por lo menos, la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

En tal suceso, el Senado nombrará, a propuesta del Ejecutivo Federal, un Jefe de Gobierno con carácter de sustituto que concluirá el mandato del período correspondiente; pero en caso de falta absoluta, renuncia o cualquier otro motivo que no sea remoción, el nombramiento del sustituto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa de esa localidad.

El artículo 102 en su apartado B, faculta al Senado de la República nombrar al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los diez miembros de su consejo consultivo, quienes serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de esa Cámara o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, con la misma votación calificada.

3. *Facultades de Defensa Nacional.* Aunque la Constitución de la República otorga al Presidente la calidad de mando supremo de las fuerzas armadas nacionales; para que pueda ordenar la salida de las fuerzas armadas fuera de territorio mexicano, debe solicitar y obtener la autorización del Senado.

También se exige la autorización de dicha Cámara para permitir el paso de tropas extranjeras por territorio mexicano y la estación de embarcaciones de guerra de otras potencias por más de un mes en el ámbito del mar territorial.

En cuanto a la Guardia Nacional, Enrique Sánchez Bríngas acertadamente opina que la facultad que se encuentra consagrada en el artículo 74, fracción IV; es imposible su ejercicio, porque no existe Guardia Nacional, puesto que el Congreso de la Unión no se ha preocupado por expedir la ley correspondiente.

4. *Facultades de Intervención Política en los Estados.* El Senado puede intervenir en la vida interna de los Estados con el objeto de afrontar y resolver las crisis que puedan afectarlos; así se encuentra establecido en las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional; la primera fracción, se presenta en el momento en que en un Estado de la República hubiesen desaparecido los poderes legislativo, ejecutivo y judicial locales y el Senado se ve en la obligación de nombrar a un gobernador provisional, la segunda faculta a la Cámara de los Estados para resolver los conflictos políticos que surjan entre los poderes de un Estado cuando se lo soliciten; o cuando en un estado se hubiese interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. El Senado debe dictar su resolución apegándose a lo dispuesto por nuestra Carta Magna y por la Constitución del Estado afectado.

5. *Facultad Jurisdiccional.* El Senado en calidad de jurado de sentencia puede resolver a través de un fallo los juicios políticos que le sean sometidos a su consideración por la Cámara de Diputados (fracción VII del artículo 76).

4.5 Integración de la Comisión Permanente.

La Comisión Permanente se integra por treinta y siete miembros; su composición es plural; diecinueve son diputados y dieciocho o senadores. Para evitar su desintegración o imposibilidad para poder sesionar válidamente, se ha dispuesto que por cada propietario se nombre un sustituto (Artículo 78 constitucional).

A los miembros de la Comisión Permanente los nombran sus respectivas Cámaras en la última sesión ordinaria de cada una de ellas (Artículo 78 constitucional); duran en el cargo el tiempo que comprende el receso respectivo. No hay impedimento legal para que sean reelectos.

La organización y funcionamiento de la Comisión Permanente se encuentra estipulada en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el título cuarto denominado De la Comisión Permanente, así como en el Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos :

El día en que las Cámaras acuerden la clausura de sesiones ordinarias, la Comisión Permanente se reunirá para elegir a su Mesa Directiva; tratándose del primer receso se reunirán en el recinto de la Cámara de Diputados y si se tratase del segundo receso del Congreso será en el recinto de la Cámara de Senadores.

La Mesa Directiva de la Comisión Permanente se elegirá de acuerdo al siguiente procedimiento:

1.- Diputados y Senadores deberán reunirse bajo la Presidencia provisional de la persona a quien corresponda al primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de estos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales.

2.- El Presidente provisional, podrá nombrar para su auxilio a dos secretarios.

3.- Diputados y Senadores integrantes de la Comisión Permanente elegirán por mayoría, en votación por cédula un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios: dos diputados y dos senadores.

El Presidente y Vicepresidente serán elegidos para el primer periodo de receso, entre los diputados y para el segundo periodo entre los senadores.

Una vez que la elección de la Mesa Directiva haya culminado y los electos hayan tomado la posesión de sus cargos; el Presidente deberá declarar instalada la Comisión Permanente.

La Comisión Permanente debe sesionar cuando menos una vez por semana; el Presidente de ella no tiene autoridad para dispensar del cumplimiento de esta obligación; en cambio queda a su arbitrio el determinar el día y la hora en que deba verificarse ordinariamente la reunión y el convocar a sus miembros a sesiones cuantas veces lo estime necesario fuera de los días y horas determinados por la Ley (Artículo 121 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 174 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Como no existe norma jurídica que rija la duración de las sesiones es práctica que mediante acuerdos aprobados por cada Comisión Permanente, se fijen los consensos generales para la conformación del orden del día, el desarrollo de las sesiones y los debates sobre asuntos de interés nacional.

Dispone el artículo 123 de la Ley Orgánica que por regla general "La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes". En consecuencia, para considerar aprobado un negocio, cuando se reúne el quórum mínimo, se requerirán cuando menos diez votos.

La Permanente no suspenderá sus trabajos durante el período de sesiones extraordinarias, salvo en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado el período extraordinario respectivo.

El artículo 127 de la Ley Orgánica, dispone que para el despacho de los negocios de su competencia la Comisión Permanente podrá tener hasta tres comisiones, las cuales en la práctica se han denominado PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA COMISIÓN.

Estas comisiones son de dictamen y no por no existir regla expresa en cuanto a su competencia, en la práctica también se ha definido que la primera se ocupa de los asuntos relacionados con las materias de gobernación, puntos constitucionales y de justicia; la segunda, de las cuestiones de relaciones exteriores, defensa nacional (guerra y marina) y educación pública, mientras que la tercera, de las materias referentes a hacienda y crédito público; agricultura y fomento industrial; y comunicaciones y obras públicas (Artículo 175 del Reglamento).

En el último día de ejercicio, la Comisión Permanente deberá presentar dos inventarios, que serán distribuidos a las Secretarías de cada una de las Cámaras; conteniendo las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso.

En los inventarios correspondientes al último receso, se comprenderán los expedientes que la Comisión Permanente hubiese recibido de las Cámaras al clausurarse sus últimas sesiones ordinarias, para los efectos de la fracción III del artículo 79 constitucional.

4.5.1 Facultades exclusivas de la Comisión Permanente.

La Comisión Permanente es el órgano que sustituye al Congreso de la Unión y a las Cámaras que lo integran en el desarrollo de algunas atribuciones que no pueden dejarse pendientes hasta el período ordinario de sesiones. Es un órgano legislativo por modo absoluto, puesto que no puede elaborar leyes.

El artículo 78 constitucional concentra las principales atribuciones de la Comisión Permanente, siendo las siguientes:

a) Durante los recesos del Senado, la Comisión Permanente tiene la facultad de prestar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda hacer uso de la Guardia Nacional fuera e sus respectivos Estados.

b) Conforme al artículo 87 constitucional, el Jefe de Estado debe formular su protesta, al tomar posesión de su cargo ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél.

c) Recibir, durante el receso del Congreso las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vaya dirigida, a fin de que se despachen en el período inmediato de sesiones.

d) Aprobar la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias; esta facultad la puede ejercer la Comisión Permanente por sí misma o a propuesta del Presidente de la República (Artículo 89, fracción XI). Para la aprobación de las sesiones extraordinarias se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, asimismo se debe señalar el objeto u objetos que se van a tratar en estas sesiones.

e) Otorgar o negar la ratificación de la designación del Procurador General de la República, que le someta el Presidente.

f) Conceder licencia, hasta por treinta días al titular del Ejecutivo Federal y nombrar al interino que supla esa falta.

g) Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

h) Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Otras atribuciones en las que la Comisión Permanente sustituye al Congreso de la Unión las localizamos en los siguientes preceptos:

a. En los recesos del Senado, corresponde a la Permanente, aprobar o desechar el nombramiento que el Ejecutivo federal haga del Gobernador del Banco de México (Artículo 28, párrafo siete).

b. Aprobar la suspensión de garantías que, durante el receso del Congreso de la Unión, acuerde el Presidente de la República en los casos previstos por el artículo 29 constitucional. Cabe hacer mención, que la Comisión Permanente en este acto solo debe contraerse, pues no tiene la facultad para conceder al Ejecutivo Federal las autorizaciones necesarias para el cumplimiento de dicha suspensión, toda vez que dicha atribución corresponde única y exclusivamente al Congreso General; por lo tanto, en receso del Congreso, la Permanente debe convocar a sesiones extraordinarias para que el Congreso General acuerde lo conducente.

c. La Comisión Permanente podrá autorizar la ampliación del plazo de la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos, del Proyecto de Egresos y de la Cuenta Pública cuando así lo solicite el Ejecutivo Federal, siempre que exista causa justificada que sea acreditada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, a través de su comparecencia. Esta autorización permitiría al Presidente de la República presentar los proyectos y la cuenta pública después de los límites constitucionales: del 15 de noviembre de cada año o del 15 de diciembre del año de su toma de posesión (Artículo 74, fracción IV).

d. Durante el receso del Senado y de acuerdo al artículo 76, fracción V, la Comisión Permanente deberá nombrar al gobernador provisional en un estado por la desaparición de sus poderes de la terna que envíe el presidente de la República, siempre que la Constitución del estado afectado no disponga procedimiento diferente para llevar a cabo ese nombramiento; en caso contrario deberá apegarse a las leyes constitucionales del Estado afectado.

e. Conforme al artículo 84 constitucional, ante la falta absoluta del Presidente de la República (fallecimiento), si el Congreso General no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente deberá nombrar de inmediato al Presidente provisional y convocar a sesiones extraordinarias para que el Congreso haga el nombramiento del interino, si la falta acontece durante los dos primeros años del período, o del sustituto si sucede en los cuatro últimos.

f. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, podrá nombrar al presidente de la Comisión de los Derechos Humanos y a los diez consejeros consultivos que integran al Consejo Consultivo de esa institución (Artículo 102, apartado B).

g. Conforme al artículo 122, Base Quinta. F constitucional, en los recesos del Senado de la República, la Comisión Permanente podrá destituir al jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en

el Distrito Federal. La remoción debe ser solicitada por la mitad de los miembros de la Comisión Permanente pero la aprobación de la destitución tendrá que hacerla la mayoría de los legisladores.

h. En términos del mandato contenido en el artículo 135, asigna a la Permanente la facultad de hacer el recuento de los votos de los congresos locales, emitidos para aprobar o desechar una reforma o adición de la Constitución acordada por el Congreso de la Unión.

CAPÍTULO QUINTO

EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE AL EJECUTIVO FEDERAL

5.1 Conceptos básicos.

Antes de entrar al estudio de los antecedentes de la figura de la reelección, es preciso establecer el concepto de algunas palabras básicas para nuestro estudio:

El artículo 59 de nuestra Constitución Política establece que *"los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato"*.

Atendiendo el contenido del precepto antes invocado, debemos entender por:

Diputado: Participio pasivo de diputar, que significa nombrar, destinar, elegir; del latín tardío *deputare* asignar, destinar, del latín *deputare* estimar, juzgar, considerar; cortar, quitar, cortado; es la persona nombrada por un cuerpo para representarlo.

En un sistema representativo el diputado, *"es la persona que ha conseguido un acta que le permite tener asiento en la Cámara Baja (o única, cuando el sistema es unicameral), y participar en concepto de representante del pueblo en las tareas legislativas y de otra índole encomendadas al parlamento"*.⁴⁴

Senador: Del Latín *senator*, -onis; *senex*, viejo o anciano. Persona que es miembro del senado.

El senador es la figura pública con la que eran designados en la antigua Roma a los ancianos que aconsejaban al rey...*"el senador es un legislador, que dependiendo del sistema de gobierno, puede ser electo por votación directa o indirecta, por designación o por ley, y cuya función es integrar una de las Cámaras del parlamento o Congreso"*.⁴⁵

⁴⁴ Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Serie II, léxico y discurso parlamentario, volumen I, tomo I, México, 1997, pág. 349.

⁴⁵ *Idem* pág. 902.

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

La reelección es la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el período de su ejercicio".⁴⁶

La reelección es una repetición del mandato para el cual un representante popular es electo a un período posterior en el mismo cargo, no importando si esto se da de manera inmediata o discontinua.

"Inmediato: del latín Immediatus; de in, priv., y médium, medio)= adj. Contiguo o muy cercano a otra cosa. Que sucede en seguida sin tardanza".⁴⁷

Así, podemos definir a la *reelección inmediata*, como el derecho contemplado en un ordenamiento jurídico, para que una persona que ostenta un cargo de elección directa o indirecta, pueda ser electo de manera sucesiva o interrumpida en el mismo cargo.

5.2 Antecedentes de la Reelección de los Legisladores en México.

La reelección legislativa es un tema que recientemente ha cobrado importancia en el debate interior de las Cámaras del Poder Legislativo; esta figura jurídica se puede relacionar erróneamente con la prohibición que guarda el postulado revolucionario "sufragio efectivo no reelección", dirigido exclusivamente al titular ejecutivo, que por razones históricas es todavía parte esencial para la estabilidad política de nuestro país.

Con la finalidad de desvirtuar esta confusión, y demostrar que la disposición contenida en el artículo 59 constitucional, que prohíbe a los integrantes del poder legislativo federal ser reelectos para el período inmediato, no tiene un arraigo dentro de la tradición histórica y jurídica de nuestro país, se hace necesario mencionar los antecedentes contenidos en los ordenamientos fundamentales que han regido a nuestra nación.

⁴⁶ *Idem.* pág. 316.

⁴⁷ *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima edición, tomo II, Madrid, 1984, pág. 774.



Haciendo un repaso de la historia con relación a este tema, podemos constatar que en nuestro país no se estableció prohibición alguna en las Constituciones de 1824, de 1836, en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, el acta Constitutiva de Reforma de 1847, la Constitución de 1857 y la vigente de 1917; con excepción de las Constituciones de Cádiz y Apatzingán.

1.- Constitución de Cádiz.

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada el 18 de marzo de 1912, que rige los destinos de la Nueva España; en su artículo 110 establecía que *"Los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediado otra diputación"*.

2.- La Constitución de Apatzingán.

Promulgada por el Supremo Gobierno encabezado por José María Morelos y Pavón el 22 de octubre de 1814 bajo el nombre de decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, quien depositó las funciones del Congreso en una sola cámara: la de diputados; que eran electos de forma indirecta a través de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, estableció en forma expresa:

Artículo 57.- Tampoco serán reelegidos los diputados, si no es que medie el tiempo de una diputación.

Está Constitución estableció expresamente la no reelección inmediata, más no así la posterior a un período.

3.- Constitución de 1824.

Promulgada el 4 de octubre de ese año, no existió limitante alguna sobre la reelección de miembros del Poder Legislativo. En este sentido, el artículo 8 de esa Carta Magna señalaba que la cámara de diputados estaría integrada por *"representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados; mientras que el artículo 25 establecía que los senadores por cada estado serían "elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años"*.

4.- Constitución de 1836 (Las 7 Leyes Constitucionales).

Decretada por el Gobierno Supremo Conservador, el 29 de diciembre. En su tercera sección denominada Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes, el artículo 3º establece: *"Esta Cámara (de Diputados) se renovará por mitad cada dos años: el número total de*

Departamentos se dividirá en dos secciones proporcionalmente iguales en población: el primer bienio nombrará sus diputados una sección y el siguiente la otra, y así alternativamente. En cuanto al Senado, estaba integrado por 24 miembros que eran electos vía indirecta por el voto de las juntas departamentales, quienes los seleccionaban de entre las listas formuladas por la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la suprema Corte de justicia.

No se establece prohibición alguna sobre la reelección inmediata de los legisladores.

5.- Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

Ordenadas para su publicación por Antonio López de Santa Anna. El artículo 30 del documento antes citado que a la letra dice: *“La Cámara de Diputados se renovará por mitad cada dos años, saliendo los segundos nombrados por cada Departamento en la primera renovación. Si fuere número impar, saldrá primero la parte menor, y seguirá la mayor. Los Departamentos que nombraren un sólo diputado, lo renovarán cada dos años”*.

Tampoco está expresa prohibición alguna.

6.- Acta Constitutiva y de Reformas de mayo 18 de 1847.

En su artículo 7 establece: *“Por cada cincuenta mil almas, o por fracción que pase de veinticinco mil, se elegirá un diputado al congreso general. Para serlo se requiere únicamente tener veinticinco años de edad, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano, y no hallarse comprendido al tiempo de la elección en las excepciones del artículo 23”*.

El precepto antes invocado, elimina cualquier limitante sobre la reelección de los congresistas.

7.- La Constitución de 1857.

Al constituirse la Nación bajo la forma de República democrática, representativa, popular, la constitución en comento, estableció en su artículo 55, el siguiente texto: *la elección para diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral*.

8.- La Constitución de 1917.

En su artículo 54 decía: *La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral*. Precepto que jamás prohíbe la reelección de los legisladores.

Pero, el precepto antes invocado, fue reformado el 29 de abril de 1933 en virtud de una iniciativa presentada por el Comité Ejecutivo Nacional, encabezado por Manuel Pérez Treviño y Fernando Moctezuma (presidente y secretario general respectivamente) del Partido Nacional Revolucionario, que por técnica legislativa se convirtió en el artículo 59, prohibiéndose la reelección inmediata de los legisladores.

Artículo 59. Los senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los Senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Manuel Pérez Treviño, en su discurso del 31 de octubre de 1932 durante su Convención Nacional Extraordinaria manifestó que “la posibilidad de reelegirse es un derecho ciudadano; la necesidad de renovarse es un principio de la revolución. El derecho de los individuos, por debajo del derecho de las multitudes”. Afirmando que el principio de no reelección está por encima del derecho que la reelección implica.

Según este partido, la reforma era producto de una acertada concreción del sentir general, de las grandes masas revolucionarias, quienes opinaban que los hombres y grupos políticos encargados de la vida del país y de su administración no debían perpetuarse bajo ninguna circunstancia. Para el PNR, la nueva medida posibilitaría a un gran número de ciudadanos que se encontraban al margen de toda actividad política tomar parte activa en la renovación de los diferentes órganos del poder.

En este sentido, la reforma presentada por el PNR, se convirtió en un mecanismo clave para dar legitimidad popular al sistema presidencialista, sobre todo a partir de la XXXVII Legislatura (1937-1940), cuando los diputados y senadores entendieron que la disciplina se compensaba políticamente y que la continuidad de la carrera política no dependía de la voluntad de los electores en sus distritos, sino fundamentalmente del Presidente de la República o del candidato presidencial en turno.

Es importante señalar que después de la reforma de 1933, el tema de la reelección legislativa permaneció ausente del discurso político. Pero el 13 de octubre de 1964, en la legislatura XLVI, la diputación del Partido Popular Socialista, a través de su líder Vicente Lombardo Toledo y con apoyo de los demás grupos parlamentarios, presentó una iniciativa donde reconocía que la no reelección tuvo sentido como una de las condiciones para la existencia del régimen democrático y garantía para la paz interior de la Nación.

El objeto de la propuesta de reforma era que los diputados federales pudieran ser reelectos de forma inmediata tantas veces como lo decidieran los partidos políticos a los que pertenecían y si obtenían los votos necesarios de los ciudadanos.

La iniciativa del Partido Popular Socialista se basaba en adicionar una fracción VI al artículo 54 constitucional estableciendo que los diputados podrán ser reelectos, *"con el objeto de que los miembros de la Cámara de diputados puedan ser reelectos tantas veces como los partidos políticos a los que pertenezcan así lo decidan, y obtengan los votos necesarios de acuerdo con el sistema electoral que se halla en vigor, ya sea por mayoría de sufragios de los distritos electorales, bien como diputados de partido"*.⁴⁸

Lombardo Toledo argumentó a favor de aprovechar el aprendizaje adquirido en la Cámara, durante el consecuente debate que generó el proyecto: *"Los representantes del pueblo y de los estados realizan mejor su función si adquieren los conocimientos necesarios para cumplir su tarea de legisladores y de vigilantes de la Administración Pública"*.⁴⁹

Este proceso concluyó exitosamente en la Cámara de Diputados, decidiéndose reformar el artículo 59 en el sentido propuesto. No obstante, en la Cámara revisora no tendría la misma suerte, rechazándose el proyecto sin que mediara discusión por parte del Pleno.

Finalmente, el proyecto fue archivado procurando los Diputados dejar constancia de tal situación en el Diario de los Debates.

En la LVI Legislatura, en abril de 1996, Acción Nacional presentó una iniciativa en la Cámara de Diputados poniendo a consideración reformas constitucionales para lograr el equilibrio de poderes y el fortalecimiento del Legislativo, proponiendo la reelección legislativa inmediata por resultar necesario el refrendo popular mediante los procesos electorales que legitiman y sancionan el desempeño del cargo público.

En la siguiente Legislatura, el 29 de octubre de 1998 recaerían dos propuestas para incluir la reelección consecutiva del legislador, en la Cámara de Diputados, y una más en el Senado de la República, sin tener éxito.

La exposición de motivos de la Cámara de Senadores se basó en la importancia de dar continuidad a la carrera parlamentaria, argumentando que dicha obstaculización ocurre por la figura de la no reelección de los legisladores, puesto que dificulta su especialización en el conocimiento de la

⁴⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año I-Período Ordinario, XLVI Legislatura, Tomo I.-Número 52, pág. 6.

⁴⁹ *Idem.* pág. 7.

dinámica interna y en el manejo de la materia propia de las comisiones legislativas de las que son miembros. Además de que la reelección inmediata de estos legisladores tiene la ventaja de acercar más al servidor público de elección popular con su electorado.

Reconocieron asimismo, la necesidad de retomar el espíritu de la Constitución de 1917 que no consideró la no reelección del legislador como elemento relevante de nuestra estructura constitucional, dejando abierta la posibilidad de que se desempeñaran en ocasiones inmediatas, y de especializarse en las labores correspondientes.

En cuanto a la exposición de motivos de la Cámara de Diputados establece que el Poder Legislativo, *"es el poder de la pluralidad democrática, sin embargo en nuestro país es un poder desvertebrado, subordinado, sin grades atribuciones de control sobre el Ejecutivo y con la regulación plagada de lagunas legales producto del desuso de muchas de sus facultades originales"*⁵⁰, y en caso de permitir la reforma al artículo 59 constitucional sobre la reelección inmediata de los congresistas se podrá contar con un Poder Legislativo vigorizado y con operación eficiente que cumpla con sus funciones.

El objetivo *"es incrementar la capacidad de influencia de los diputados y senadores en la política nacional; promover la responsabilidad de los legisladores y obligarlos a rendir cuentas a sus electores; asegurar la calidad de los trabajos legislativos; dar plena vigencia al voto de conciencia; dignificar la organización parlamentaria e incrementar su experiencia y conocimientos, creando legisladores de carrera"*⁵¹ En la pasada Legislatura, en otro intento de insertar la reelección consecutiva, se recibieron propuestas por parte de los Senadores del Partido Verde Ecologista de México el 8 de octubre de 2002.

En el mismo sentido el 20 de marzo de 2002, se presentó un paquete de propuestas para el fortalecimiento del Poder Legislativo enmarcadas en la reforma de Estado, en la Cámara de Diputados. La exposición de motivos se basó en la consideración de que es necesario establecer mecanismos de rendición de cuentas, de control, supervisión y de calificación ciudadana respecto a la actuación de sus representantes, mismos argumentos que apuntalaron recientemente otra propuesta presentada en febrero pasado en la Comisión Permanente.

Asimismo, en sesión de 10 de abril de 2003, los Senadores perredistas de la LVIII Legislatura al Congreso de la Unión, a través de su líder Demetrio Sodi de la Tijera; y con el apoyo de diversos grupos parlamentarios, presentaron una iniciativa de reforma, para permitir la reelección inmediata ilimitada de diputados y senadores, manifestando que dicha figura jurídica es el medio idóneo para

⁵⁰ GONZÁLEZ Chávez, Jorge, *Reelección Inmediata de Legisladores*, Editorial Instituto de Investigaciones legislativas SIID, México, 2000, pág 13.

⁵¹ *Idem*. pág 14.

lograr un equilibrio de poderes; ya que esta ha sido en nuestro país una de las causas del debilitamiento del poder legislativo y de la subordinación de la mayoría de los legisladores al Presidente de la República: *“permitir la reelección inmediata dará al Congreso y a los legisladores un nivel, profesionalismo e institucionalidad, que permitirán avanzar en las reformas política, económica y social que requiere México”*.

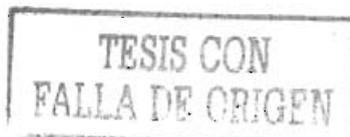
En esta misma sesión, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores por instrucción de su presidente, turnó la iniciativa para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, quienes en fecha 30 de noviembre de 2004 y encabezadas por el Senador Manuel Bartlett Díaz presentaron su dictamen en el siguiente sentido: llegaron a concluir su aceptación sobre la reelección inmediata del legislador, pero con ciertas limitantes en cuanto a los períodos de reelección inmediata: *“una ocasión más al Senado y 3 ocasiones más para los Diputados. El anterior computo será aplicable a los suplentes que hubiesen estado en el ejercicio del cargo y ya no podrá extenderse por la vía de la participación como suplentes, garantizando una integración más dinámica y promoviendo una integración congresional con los mejores elementos”*. *“La fórmula propuesta permite conservar la experiencia adquirida por los legisladores durante el desempeño de su cargo, a la vez de garantizar el ingreso de nuevos representantes que introduzcan nuevas ideas”*.

Pero sin éxito, en sesión de 10 de febrero de 2005, el Senado de la República perdió la oportunidad de integrar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la figura de la reelección inmediata; con 51 votos en contra, 50 a favor, 5 abstenciones y 22 que ni siquiera se presentaron.

En la generalidad de los proyectos antes descritos, destacan como elementos comunes el desvirtuar la no reelección en el Legislativo como un principio revolucionario y el intento por destacar la situación de que, en un régimen presidencial democrático como en el que vivimos, la reelección inmediata de los legisladores debe convertirse en la mecánica fundamental de la organización y funcionamiento interno del Poder Legislativo, en una transformación donde sea la principal motivación de los legisladores y en el mejor medio de garantizar un ejercicio más eficiente, consciente y activo de la función legislativa.

5.3 Comparación del texto del artículo 59 constitucional con otros países.

En todos los congresos y parlamentos del mundo, salvo Costa Rica y México, la reelección inmediata ha estado permitida, y si bien en algunos países esta es limitada a cierto número de veces o años, en la mayoría de ellos no existe ninguna limitación.



MÉXICO

En el Título tercero, Capítulo II del Poder Legislativo, en la Sección Primera de la Elección e Instalación del Congreso, artículo 59 dice que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato; y que Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

COSTA RICA

En el título IX, el Poder Legislativo, Capítulo I, Organización de la Asamblea Legislativa, en su artículo 107 establece: "Los Diputados durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva".

Como un ejemplo de este hecho, se enuncian algunos artículos de las Constituciones de algunos países que permiten la figura de la reelección inmediata.

EL SALVADOR

En el Título VI "Órganos del Gobierno, Atribuciones y Competencias", Capítulo I "Órgano Legislativo, Sección Primera Asamblea Legislativa en su precepto 124 dice: los miembros de la Asamblea se renovarán cada tres años y podrán ser reelegidos. El período de sus funciones comenzará el primero de mayo del año de su elección.

BOLIVIA

En la Parte Segunda "El Estado Boliviano", Título Primero "Poder Legislativo", Capítulo I "Disposiciones Generales", en su artículo 57 menciona que los Senadores y Diputados pueden ser reelectos y sus mandatos son renunciables.

ARGENTINA

En la Segunda Parte "Autoridades de la Nación", Título Primero "Gobierno Federal", Sección Primera "Del Poder Legislativo, Capítulo Primero " De la Cámara de Diputados", en su artículo 50 establece que los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles, pero la Sala se renovará por mitad cada bienio, a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearan los que deban salir en el primer período.

CHILE

En su Capítulo V "Congreso Nacional, Composición y Generación de la Cámara de Diputados y del Senado, en su artículo 47 establece que se entenderá que los diputados y senadores tienen por el sólo ministerio de ley, su residencia en la región correspondiente, mientras se encuentren en ejercicio de su cargo.

Las elecciones de diputados y de los senadores que corresponda elegir por votación directa se efectuarán conjuntamente. Los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos.

GUATEMALA

En su capítulo II "Organismo Legislativo", Sección Primera "Congreso"; en su artículo 157 hace mención que la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

PARAGUAY

En su Título II "De la Estructura y de la Organización del Estado", Capítulo I "Del Poder Legislativo, Sección I "De las Disposiciones Generales", en su artículo 187 consagra la figura de la reelección inmediata: los senadores y diputados titulares y suplentes serán elegidos en comicios simultáneos con los presidenciales.

Los legisladores durarán cinco años en su mandato, a partir del primero de julio y podrán ser reelectos.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ESPAÑOLA.

En su Título IV "Las Cortes", en el precepto 53 establece: Serán elegibles para Diputados todos los ciudadanos de la República mayores de veintitrés años, sin distinción de sexo ni de estado civil, que reúnan las condiciones fijadas por la ley Electoral.

Los Diputados, una vez elegidos, representan a la Nación. La duración legal del mandato será de cuatro años, contados a partir de la fecha en que fueron celebradas las elecciones generales. Al terminar este plazo se renovará totalmente el Congreso. Sesenta días, a lo sumo, después de expirar el mandato o de ser disueltas las Cortes, habrán de verificarse las nuevas elecciones. El Congreso se reunirá a los treinta días, como máximo, después de la elección. Los Diputados serán reelegibles indefinidamente.



La finalidad de estos sistemas políticos en donde es permitida la reelección inmediata de los legisladores, es tener presente que si queremos ser un País moderno y relacionarnos exitosamente con países de primer nivel, debemos contar con un Congreso fuerte (al igual que ellos), en el que la profesionalización de sus miembros sea reflejado.

5.4 Opiniones a favor y en contra de la Reelección de los Legisladores.

La reelección es una figura política controvertida que generalmente es abordada desde dos grandes perspectivas; aquellos que se oponen a ella, y quienes se encuentran a favor.

Opiniones a favor.

1. "La reelección legislativa inmediata", Diálogo y Debate de Cultura Política, Año 2, número 9, julio-diciembre de 1999.

Juan Manuel Castellanos Rueda, opina que la reelección legislativa inmediata fortalecería el principio de la división de poderes y la democracia.

En México, la división de poderes (Artículo 49 constitucional) no ha tenido trascendencia real, pues durante los últimos setenta años nuestro sistema político ha resentido un excesivo presidencialismo, propiciado principalmente por un poder legislativo débil, desvertebrado, con enormes lagunas constitucionales y legislativas.

"Si se quiere tener un legislativo que constituya un balance real para el enorme poder ejecutivo, hay que profesionalizar a los parlamentarios, incentivando la formación de verdaderos legisladores expertos. Para ello, se tiene que crear un diseño institucional que incentive el buen desempeño del parlamentario y que permita premiar ese buen desempeño con la revalidación del mandato legislativo por parte de sus electores".

Establece que al igual que el Poder Judicial de la Federación (después de la reforma constitucional de diciembre de 1994, por medio de la que se modificó su estructura e integración, se reconoció constitucionalmente a la carrera judicial a fin de garantizar el profesionalismo de los funcionarios públicos al realizar su función judicial), el Congreso de la Unión contempla el servicio civil de carrera en su ley orgánica; sin embargo, debido al impedimento contemplado en el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

artículo 59 constitucional, este servicio no incluye a los que legítimamente toman las decisiones: los legisladores.

En Estados Unidos, al inicio de cada período de sesiones los miembros de ambas Cámaras reciben un rango de prelación por antigüedad, a fin de aprovechar la experiencia de los miembros veteranos, quienes están más familiarizados con los procedimientos, costumbres y asuntos legislativos, y por tanto ocupan un mejor lugar tanto en los órganos de gobierno como en el interior de los comités. Si este sistema de prelación por antigüedad, fomentado por la reelección inmediata, se estableciera en México, el trabajo de los legisladores mexicanos sería de mayor calidad puesto que se contaría con cuerpos institucionalizados de legisladores.

Castellanos Rueda, opina que si bien es cierto que el pueblo participa por medio del sufragio en la elección de sus representantes; cualquier medida que vulnere o limite esta facultad, como lo es el impedimento establecido en el artículo 59 constitucional al no permitir la ratificación del cargo de los legisladores, resulta antidemocrático; puesto que la democracia se basa en la libertad.

2. Apoyan legisladores propuesta para la reelección de los Congresistas. Uno más uno, Sección La Política, Dante Limón, de 27 de enero de 2000.

El diputado priista Héctor Guevara Ramírez se manifiesta a favor de la reelección consecutiva de senadores y diputados al Congreso de la Unión, explicando que este es el medio apropiado para lograr el fortalecimiento del Poder Legislativo, explicando que la reelección inmediata de legisladores debe tener ciertas limitantes: 1) en cuanto al número de períodos que se les permitan reelegirse; considera que un período más sería suficiente para aprovechar el conocimiento de los congresistas, evitando de esta manera que se entronicen los cacicazgos y los cotos de poder en los distintos distritos electorales del país; 2) además, establece que el principio de reelección inmediata no debe recaer en diputados plurinominales o de minoría, puesto que obtienen el curul por medio de su partido político y no por campaña electoral, y en un dado caso la posibilidad de la desaparición de los representantes populares de primera minoría; concluye que la posibilidad de permitir la reelección continua de los senadores y diputados aseguraría la continuidad de elaboración de leyes y reformas.

En tanto, el secretario de Organización de la corriente Democracia 2000 del partido tricolor Tomás López González, afirmó que la reelección legislativa inmediata permitirá crear en diputados y senadores una

verdadera carrera parlamentaria a fin de que se vuelvan más sensibles a las problemáticas de sus electores.

3. El Economista, sección Panorama Legislativo, 4 de Enero de 2000.

Aída Ramírez y Cristina Martínez, establecen que para la democratización del país, es necesario que el Congreso de la Unión apruebe la reforma a los artículos 59 y 116 constitucional permitiendo así la reelección legislativa inmediata; a fin de establecer un equilibrio de Poderes, donde el Legislativo obtendría su autonomía y dignidad.

Analizando el contenido del artículo 59 constitucional; establecen que nuestra Carta Magna en el precepto antes invocado prohíbe la reelección inmediata pero no la limita de manera intermitente; y por consecuencia dicho artículo guarda una laguna constitucional que permite a una persona que hoy es senador, en la próxima legislatura se desempeñe como diputado y luego, si lo desea, como asambleísta o diputado local; situación que no permite aprovechar el aprendizaje de los asambleístas, teniendo en cuenta que las facultades otorgadas por la Constitución a las Cámaras son diferentes; por lo que es urgente que nuestro sistema político acepte la reelección inmediata para nuestros congresistas.

4. "Reelección de legisladores: ¿avance o retroceso?", Revista Vértigo, año II, número 55 de 7 de abril de 2002.

Para la catedrática de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, Luisa Bejar Algazi, la sociedad mexicana se encuentra lista para la reelección parlamentaria; el problema radica en las élites políticas que no asumen la madurez de la sociedad y su derecho de participar en la decisión de quiénes deben constituir el Congreso de la Unión. Estima que la reelección consecutiva de los legisladores, es uno de los eslabones más importantes para la consolidación de la democracia mexicana, que es evaluar la labor de sus gobernantes y premiarlos o retirarlos del cargo.

5. Reelección de diputados, ya sin ésta, ninguna otra reforma será posible, Debate Legislativo En Pleno, editada por Qovadis, comunicación, periodismo y publicidad S.A. de C.V., Año 1, Núm.1, Octubre 2002.

Josep María Colomer (Investigador del Centro de investigaciones y Docencia Económica), José María Serna de la Garza (Licenciado en Derecho de la UNAM), Juan Molinar Horcasitas (Profesor de Ciencia Política) y Francisco Valdés Ugalde (Doctor en Ciencia Política y profesor de la UNAM); estiman que la reelección legislativa consecutiva e

indefinida a nivel federal y a nivel de entidades federativas, es la médula de la Reforma del Estado en México; argumentando que en nuestro país tenemos tanto buenas como muy malas leyes ocasionadas por un pésimo proceso legislativo; aclarando que el diseño constitucional del proceso legislativo establecido en el artículo 71 constitucional para la creación de leyes es correcto; pero no es suficiente el funcionamiento del Congreso de la Unión y los congresos de las entidades federativas.

En suma, el origen de la no reelección legislativa es la sumisión del Congreso y el origen histórico de dicha figura es controlar al Congreso por parte del Presidente de la República; por lo que se debe regresar al texto original de la Constitución de 1917.

Opiniones en contra.

1. ¿Reelección a quién beneficia?, El Excelsior, sección Frentes Políticos, de 30 de octubre de 1998.

Aurora Berdejo Arvizu, opina que es difícil que la reelección sirva para ser responsable a los legisladores frente a sus electores, argumentando que en otros sistemas políticos, democráticos y representativos la conversión de una cosa en la otra no es tan directa ni sencilla; lo que se genera al amparo de la reelección son mecanismos clientelares que terminan por distorsionar los propósitos de la representación política.

En México es necesario tener presente el problema que representa la estructuración de elección mixta de diputados y triple de senadores. En el caso de los 200 diputados y 28 senadores electos por el principio de listas de representación proporcional, bien es sabido que, no son elegidos por los electores, sino por las maquinarias llamadas partidos políticos quienes tomando en consideración sus intereses, asignan quien debe ocupar el cargo. Gracias a esta situación los legisladores de "lista" se ocupan en quedar bien con sus partidos políticos que por atender o escuchar a los electores.

2. "Reelección de legisladores: ¿avance o retroceso?", Revista Vértigo, año II, número 55 de 7 de abril de 2002.

El diputado federal Jorge Carlos Ramírez Marín, afirma que la reelección inmediata de los legisladores no es el puente apropiado para la profesionalización del Congreso, puesto que para alcanzar un óptimo nivel de estos, es necesario que los partidos políticos destinen una parte de sus presupuestos a la formación de sus candidatos; asimismo que se establezcan mecanismos de estímulos y sanciones a la tarea legislativa.

El priista previene que con la reelección inmediata se estaría favoreciendo a ciertos grupos de interés, sobre todo a los empresarios, tal como ocurre en Estados Unidos y Japón, comenta que en dichos países los legisladores actúan a favor de quienes puedan financiar sus campañas electorales, provocando que en el Congreso manden las Empresas; además nos puede llevar al envejecimiento de los integrantes de las Cámaras.

Establece que el fin de la aceptación de la reelección inmediata, es abrir la reelección a las gubernaturas y a la presidencia de la república.

Por su parte, el perredista Espadas Ancona expone que establecer la reelección consecutiva de los congresistas tendría como consecuencia un proceso de anquilosamiento del propio poder; es decir, sería producir una nueva generación de políticos muy duros, establecidos, fijos, que permitiría poca movilidad en la política y que tenderían a debilitar un sistema de partidos. Advierte que el establecimiento de esta figura en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "provocaría que los legisladores permanezcan más por su fuerza política que por sus aptitudes legislativas y lejos de cualquier mecanismo de control de su propio partido, se estaría generando una fragmentación de poderes muy sólidos que se moverían de manera particular y no articulados a proyectos generales ni a intereses sociales".

5.5 La necesidad de profesionalizar a los integrantes del Congreso de la Unión.

Elevado a rango de principio intocable, la no reelección se ha convertido en un verdadero debate y obstáculo para la profesionalización legislativa del país y ha convertido al poder legislativo en un aparato de rezago que impide el desarrollo político, social y económico de México.

Fue hasta 1933, con la decidida intención de consolidar su poder político, cuando Plutarco Elías Calles, en el auge de su maximato, impulsa a través del presidente Abelardo L. Rodríguez una reforma al artículo 59 de la Constitución para establecer el principio de la no reelección legislativa. Calles quería guardarse la repartición de cargos políticos y no permitir más caudillismos que el suyo, para lo cual era indispensable modificar el contenido de dicho precepto y de esa forma estar en posibilidad de contar con un coto de poder. En consecuencia se decidió resolver la prohibición de reelección para períodos inmediatos tanto de legisladores federales como locales.

Esta reforma constitucional vino a debilitar al Congreso frente al Ejecutivo, provocando un desequilibrio de poderes, donde el Poder Legislativo se encuentra subordinado al Poder Ejecutivo, de tal manera que cualquier persona



que tuviera aspiraciones políticas o continuar con su carrera política tenía que contar con el apoyo del Presidente de la República; por lo que el sistema representativo lejos de ser un poder que controlara y vigilara al Ejecutivo, se convirtió en un aliado del mismo, tal y como Jorge Carpizo a sostenido: *"la ausencia de reelección inmediata obstaculizo a los legisladores su aspiración de hacer carrera parlamentaria y, por consiguiente, obstruyo en gran medida la profesionalización del órgano legislativo: ocupar un asiento en el Congreso era considerado como algo temporal, mientras aparecía una oportunidad de avanzar en el escalafón político. Del mismo modo, el Presidente se convirtió en el principal legislador en México. El Congreso se limitó a aprobar casi la totalidad de iniciativas enviadas por aquel y desde luego legitimar las reformas o adiciones a leyes que propusiera el Ejecutivo en funciones".*⁵² Convirtió a los legisladores en verdaderos aficionados de la política durante varias décadas, muy lejos de ser los profesionales que deben ser, sin carreras legislativas.

Algunos autores establecen que la reforma que cambio el contenido del precepto en estudio es antidemocrático, como lo formula Manuel Herrera y Lasso, en su obra titulada Estudios Políticos y Constitucionales; y Julio Castrillón Valdés en su obra titulada El Talón de Aquiles del Congreso Mexicano, puesto que no se puede prohibir al pueblo el refrendo de una representación cuando ha desempeñado su función dignamente, ni evitarse la formación de personas capacitadas y que el secreto de las reformas constitucionales en nuestro país estriba en que los congresistas atienden a las necesidades transitorias del momento a costa de las instituciones de la nación.

El Doctor Gustavo López Montiel, en una conferencia sobre reelección legislativa en el 2003 en el canal del Congreso, recalco que la reelección, es un principio que tiene que ver con la democracia, puesto que ningún ciudadano puede ser limitado en sus derechos, en el sentido de que pueda presentarse o no en elecciones.

Como sabemos, al comienzo de cada legislatura llegan representantes sin experiencia o si la tienen ha sido de manera discontinua, situación que hace necesario poner en vigencia la reelección consecutiva como el medio idóneo para la profesionalización de legisladores; y de esta manera obtener un verdadero sistema representativo.

Al respecto, el exdiputado federal, coordinador de la fracción parlamentaria del PAN, de la LVII Legislatura Carlos Medina Plascencia, quien ha reconocido la necesidad de implantar la reelección inmediata de los legisladores para la profesionalización de los integrantes del Congreso de la Unión, al señalar: *"lo anterior permitirá el desarrollo de la carrera legislativa como mecanismo de ayuda a mejorar su desempeño y la de continuidad a los proyectos. Además permitirá mayores condiciones de independencia del órgano legislativo, fortaleciendo y convirtiéndolo en*

⁵² CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Editorial Siglo XXI editores. México 1994, pág. 115.



instrumento necesario para restringir el presidencialismo exacerbado en el que hemos vivido... La reelección inmediata podría permitir que el legislador se vuelva un experto en ciertos temas legislativos, además que su cercanía con el electorado lograría ser mucho más estrecha, ya que de otra manera difícilmente puede volver a desempeñar su función".⁵³

El artículo 59 constitucional, al no aceptar la reelección y al tener que retirarse forzosamente una vez concluido el período de sus encargos, los congresistas pierden el interés de hacer carrera parlamentaria, impidiendo así la profesionalización del Congreso de la Unión. Es decir, los congresistas al ver cerca el final de sus términos, buscan granjearse del apoyo de quienes puedan ayudarle a continuar su carrera: los grupos de presión o el Ejecutivo; y sin una visión de largo plazo, estos carecen de incentivos para hacer legislación elaborada.

Investigaciones demuestran que en el periodo de 1934-1997, de los 4,296 legisladores priístas que han ocupado un curul en el Congreso General, solamente 319 han pasado por las dos Cámaras, lo que equivale al 7.4%. Lo anterior se confirma con el siguiente cuadro, donde se presenta el número de legisladores que se han electo dos o más veces en ambas Cámaras.

REELECCIÓN LEGISLATIVA EN AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO PRI, 1934-1997			
# de elecciones	#de legisladores reelectos en ambas Cámaras (rutas de elección)	total ambas Cámaras	porcentaje
2	185 (ds), 20(sd)	205	64.2%
3	38(dds), 31(dsds), 5(dss), 2(sdd), 1(ssd), 7(sds)	84	26.3%
4	3(ddsd), 11(ddds), 4(dsds), 2(sdsd), 1(ddds), 1(dsdd)	22	6.9%
5	2(ddsd), 1(ddds), 1(ddds), 1(ddss)	5	1.6%
6	1(dddsds)	1	0.3%
7	1(dddsds)	1	0.3%
8	1(dddsds)	1	0.3%
Número total de legisladores reelectos en ambas Cámaras:		319	100%

*d= diputado. s= senador. Las diferentes combinaciones responden a la secuencia temporal de las rutas de reelección legislativa.

Los casos extremos que se identificaron corresponden a 3 legisladores que regresaron a las Cámaras 6, 7 y 8 veces: Carlos Sansores Pérez, Emilio Manuel González Parra y Blas Chumacero Sánchez.

Por su parte, el PAN en el período de 1946-1949, de los 455 legisladores que han pertenecido al Congreso de la Unión solo el 11% ha sido reelecto una o más veces.

⁵³ *La Reelección del Congreso*, en Quórum. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, pág.28.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo demás gran parte de los legisladores que se reeligen lo hacen generalmente 3 o 4 períodos después de que ocuparon el cargo. Con lo que la escasa experiencia tiende anularse dadas las distancias temporales entre una elección y otra.

En las últimas tres legislaturas del Senado, dos terceras partes de sus miembros ya fueron alguna vez diputados federales, sin embargo en promedio el 65% de ellos fueron miembros de la Cámara Baja solamente por espacio de una legislatura.

El análisis de la experiencia previa de los miembros priistas del Congreso de las legislaturas locales del período comprendido entre 1982 y 1994, se identificó que 280 diputados y 41 senadores contaban con experiencia previa en alguna legislatura estatal, lo que equivale al 24% y 8.5% respectivamente, es decir, que aunque se quiera fortalecer al Congreso de la Unión con la elección de legisladores locales, esto no se practica con frecuencia significativa. Además, las legislaturas locales tampoco tienen ninguna oportunidad de profesionalizarse cuando estos legisladores regresan a la local; ya que de los 280 diputados mencionados, únicamente el 4.3% volvieron a elegirse como diputados locales y de los senadores ni uno sólo volvió a pararse en la legislatura local. Esto significa que la no-reelección también afecta a los cuerpos legislativos estatales.

Las cifras demuestran que realmente no se acumula experiencia pasando de un cuerpo legislativo a otro, lo que implica que de algún modo son novatos, ya que a pesar que ambas cámaras comparten la función de legislar, cada una tiene sus funciones, procedimientos y facultades constitucionales. Con esto se demuestra que difícilmente cualquier legislatura en el mundo puede ser fuerte con tasas de reelección tan bajas.

La experiencia acumulada de un legislador es fundamental, pero al mismo tiempo es de vital importancia la continuidad que se mantenga en ese proceso de acumulación. Es decir, entre menos años transcurren en regresar a la Cámara, se capitaliza más rápido la experiencia, perdiendo menos información, familiaridad y conocimiento de los problemas y la evolución de la agenda legislativa.

Otro punto muy importante que se debe mencionar en apoyo a la profesionalización de los legisladores, es la función legislativa, entendida como la creación de leyes; en un artículo publicado por el Licenciado Víctor Bulle Goyri, se menciona que la ley adquiere un papel trascendental en las nuevas condiciones políticas que se viven en un determinado país, ya que la ley se convierte en el medio de expresión de la voluntad popular, en especial respecto de la actividad que la ciudadanía desea desarrollen quienes ocupan los cargos de poder, así como a la organización de la sociedad misma. De este modo el artículo 6° de la Declaración francesa expresó que *la ley es la expresión de la*

voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir a la formación personalmente o por sus representantes.

La creación de la ley es facultad de todo el pueblo, pues en ésta, se deposita su voluntad. Aristóteles lo menciona, en su Libro Cuarto de su obra "Política" diciendo: *"es propio de las democracias el que todos los ciudadanos decidan sobre todo, y esta especie de igualdad es la que el pueblo procura"*; pero por lo difícil que resultaría el hecho de que millones de personas se pongan de acuerdo para dictar una ley, es por lo que se introduce la necesidad de la representación y como consecuencia los procesos electorales como medio para lograr la representación política. México, es un país que vive en una democracia representativa, contemplada en el artículo 40 constitucional.

Sabemos, que la creación de leyes, es un procedimiento previsto en el artículo 71 constitucional que permite a los congresistas presentar iniciativas; estamos en presencia de un procedimiento complejo y de largo plazo en donde la mayoría de los casos los mejores proyectos legislativos son truncados por la terminación de las legislaturas; asimismo senadores y diputados cuentan con muy poco tiempo para especializarse en materias de estudio correspondientes a cada Cámara. Consecuencia de esto es la producción de leyes inadecuadas, ineficaces, injustas, obsoletas o inaplicables a la sociedad.

El diputado Julio Castrillón Valdés de la LVII Legislatura, afirma que se han presentado quinientas iniciativas, de las cuales sólo se han aprobado 25% de las mismas, y que la mayor parte de ellas son solicitudes burocráticas-administrativas no debatibles; el resto de las iniciativas se encuentran congeladas en las Comisiones respectivas.

La reelección consecutiva fomenta que, con una visión de largo plazo, un conjunto de legisladores de carrera puedan iniciar, terminar y ver aplicadas sus exitosos textos legislativos.

"Existen en todos los países modernos una profesión de gran importancia, que requiere no sólo una verdadera vocación, sino también las posibilidades para su ejercicio, y esa es la profesión parlamentaria. Dentro del genero político profesional hay una especialización muy exigente en las cualidades humanas para la mejor realización de las tareas de dirigentes gubernativos que no deben estar encomendadas a menos o impreparados. Sin llegar a la tecnocracia, es indudable la conveniencia de la formación de gente con experiencia política dentro de las Asambleas legislativas experiencia que no puede alcanzar sin la posibilidad de permanecer en el parlamento, si se obtiene el refrendo de los electores para un nuevo mandato, siempre con observancia de las puras reglas democráticas".⁵⁴

⁵⁴ BAEZ, Antonio, opus citatus. MENDEZ Silva, Sergio, *Los beneficios de la Reección para los integrantes del Poder Legislativo*, en Ciudad-Ciudadano, agosto-octubre, 1997, pág.34.



A setenta y dos años de distancia con un panorama muy distinto al de la etapa posrevolucionaria y con un Congreso plural en el que no hay dominio de una sola fracción parlamentaria, insistimos en la reforma a los artículos 59 y 116, fracción II, párrafo segundo constitucionales con la finalidad de permitir a senadores y diputados reelegirse al período inmediato, con el argumento de que ello ayudaría a fortalecer al Poder Legislativo frente al Ejecutivo, propiciándose una mayor profesionalización e independencia de los miembros del sistema representativo mediante la estructuración de una carrera parlamentaria. Lo que consecuentemente acarrearía el perfeccionamiento de la técnica legislativa, la efectividad y continuidad de trabajos legislativos, el seguimiento y evaluación de las políticas y programas sexenales implementados por el Poder Ejecutivo, la especialización en la dinámica interna de cada una de las Cámaras y la especialización en la materia que ocupa a sus respectivas comisiones, entre otras cosas.

Mientras México no cuente con legisladores experimentados no tendrá un Poder Legislativo fuerte que funja como contrapeso frente al extraordinario poder de la presidencia.

5.6 La necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas respecto a la actuación de los legisladores.

La rendición de cuentas se ha constituido en un elemento central de las democracias contemporáneas, puesto que en su ejecución encontramos uno de los principales instrumentos de control sobre el abuso de poder que garantiza que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficacia y eficiencia el mandato conferido por la ciudadanía, que a través del sufragio los ha elegido como sus representantes.

La rendición de cuentas debe ser entendida como la obligación que tienen todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia. *“Es el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de poderes y responsabilidades, actúen como respuestas a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño”.*⁵⁵

La rendición de cuentas en el ámbito político denota que dicho concepto trae aparejada la obligación de los funcionarios políticos de informar y justificar sus actos ante su electorado, además de tener la capacidad para imponer sanciones negativas a los representantes que no cumplan con la función

⁵⁵ MacLean, Ian, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996, pág.1.

encomendada. Es decir, los ciudadanos tienen derecho de recibir información sobre el actuar de sus legisladores y la obligación de estos últimos de proporcionarla; de forma tal que los congresistas en funciones que si cumplan con su mandato sean reelectos y aquellos que incumplan con su función deben ser sancionados, negándoles un segundo período y colocando de esta manera a otro partido en el gobierno en la siguiente elección.

Mauricio Rossell opina *“que dentro de las reglas del viejo sistema político mexicano, los resultados de la actividad parlamentaria, se evaluaban frente a las necesidades del Ejecutivo, no frente a los electores. Aun hoy, y a pesar de los cambios políticos que ha traído la democracia, los ciudadanos siguen sin estar en un lugar preponderante dentro de las prioridades de decisión de los legisladores”*.⁵⁶

En México, en la medida de la evolución del sistema político mexicano, cada vez es mayor la demanda ciudadana por información precisa y comprobable de la administración pública, tanto de sus recursos como de la toma de decisiones y de los resultados de la gestión gubernamental. Demanda que hoy no podemos considerar sino como un derecho fundamental para el ciudadano y una obligación para sus representantes.

Aunque, nuestra Constitución establece un sistema de mecanismos de rendición de cuentas, es preciso señalar que son pocos. Uno de ellos de reciente creación es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) que tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Entre sus objetivos múltiples de la Ley, se encuentra favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos.

En cuanto al Poder Legislativo Federal establece que a través de sus Cámaras, de la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general; los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley. Obligados a elaborar anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información.

Atendiendo lo antes mencionado, el Poder Legislativo a creado para la difusión de sus actividades el canal del Congreso (Artículo 131 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos) cuyo objeto consiste en reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria correspondiente a sus Cámaras y a su Comisión Permanente, así como

⁵⁶ *Reelección Inmediata de Diputados y Senadores.*

analizar y discutir la situación de la problemática nacional vinculados con la actividad legislativa.

Tanto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como el canal del Congreso son medios eficaces para mantener a la ciudadanía mexicana enterada de las actividades realizadas por el Congreso de la Unión; no obstante, el Canal del Congreso no ha dado los resultados idóneos; la problemática radica en que este no se encuentra en la programación abierta sino en una privada; en consecuencia, muchos mexicanos que su economía no les permite la contratación de dicha programación se encuentran imposibilitados para recibir la información legislativa.

Otro problema que se presenta en México y de mucha importancia es que la mayoría de los ciudadanos de este país no conocen a sus representantes; al respecto el legislador Julio Castrillón Valdés de la LVII Legislatura establece que el 98% de la población mexicana ignora el nombre de sus delegados; lo que la gente sabe es porqué partido político votó y si este ganó o perdió la elección.

Es preciso recalcar que el problema antes mencionado es el resultado de la limitante establecida en el artículo 59 constitucional, pues al no permitir la reelección inmediata, el legislador no tiene un contacto directo con su electorado provocando que estos no sean conocidos y no puedan ser evaluados truncándose de esta manera la posibilidad de regresar a su cargo.

Otro factor importante que se presenta con la limitante del artículo en estudio, es la relación legislador-partido; pues, al no tener el legislador contacto con su electorado y saber que no tiene que rendir cuentas sobre sus actos a nadie; y en consecuencia no tiene oportunidad de regresar a su cargo, el miembro del Congreso busca mantener estrechas relaciones políticas; es decir, tiende a someterse a una disciplina partidista a cambio de no perder la posibilidad de continuar activo políticamente una vez concluido el periodo para el cual fue electo; olvidándose de las demandas de su electorado.

Con la aparición de la rendición de cuentas en el sistema político mexicano en cuanto a la actuación de los congresistas, sería posible la aceptación de la reelección legislativa inmediata, puesto que el legislador estaría obligado a rendir cuentas en su distrito y a difundir las acciones que en beneficio del pueblo hiciere, buscando de esta manera un mayor contacto con los ciudadanos que votaron por él, lo cual haría que su carrera política dependiera más del apoyo popular, que de sus partidos.

El pueblo es el único que elige quien es su representante, si algún legislador demuestra a su electorado su capacidad y entrega para atender a sus demandas y justificar su gestión, podrán aspirar a la reelección legislativa inmediata que brinda el refrendo del voto popular.

La responsabilidad de los votantes va más allá de emitir su voto cada tres o seis años. Su participación para exigir cuentas es indispensable para que nuestra democracia electoral sea a la vez democracia gobernable y que resuelva los problemas cotidianos de la población.

Por lo antes mencionado, es que mi propuesta radica en la importancia de crear mecanismos de rendición de cuentas: de control, supervisión y de calificación ciudadana respecto a la actuación de sus representantes.

Debemos recordar que los partidos políticos son organizaciones encargadas de aglutinar personas con una misma ideología, a fin de adquirir los cargos públicos de elección ciudadana, mediante sus procesos electorales y el sufragio universal, libre y secreto; constituyen el medio legal para llegar al poder, articulan las demandas políticas de la población, representan los distintos intereses y demandas de sus afiliados, participan en el gobierno como partido en el poder o si esta en el poder tratan de mantener el control del gobierno. Por lo tanto, los partidos políticos son considerados como los puentes entre el representante y el electorado.

El partido político le debe su triunfo al electorado; ya que en un sistema representativo el partido sólo alcanza el poder mediante el sufragio de los ciudadanos.

Por lo antes mencionado, es que considero que estas organizaciones son los medios que deben encargarse de que sus parlamentarios rindan cuentas ante su electorado en los distritos en que fueron electos; es decir, deben organizar actividades como gestoría (diligencias al distrito que lo eligió a fin de rendir cuenta de sus actividades realizadas en ejercicio a su función), transmisiones de sesiones por la radio o televisión; o bien en alguna columna de algún periódico local, donde los parlamentarios puedan informar a la opinión pública de su desempeño en el cargo encomendado por los ciudadanos, aclarando que este vínculo nunca debe completar la distribución de patronazgo puesto que debilitaría a los partidos políticos y generaría relaciones clientelares.

Es evidente, que los partidos políticos en México se encuentran en crisis por no ejercer -o hacerlo deficientemente- sus funciones, especialmente la de conformar y encauzar la voluntad popular, lo que ha provocado un decrecimiento en su número de miembros y simpatizantes, traducible en disminución de votos, es decir nos encontramos frente a una crisis de sistemas de partidos, lo que predica la creciente decepción del electorado respecto a los partidos políticos. Es por lo que la rendición de cuentas sería una forma de terminar con la crisis de sistema de partidos, pues el partido político al apoyar a su parlamentario en su rendición de cuentas y tener contacto con su electorado, podrían conseguir que estos últimos volvieran a confiar no tan sólo en su

representante, sino también en su partido; y en consecuencia, reflejar su apoyo en las urnas.

La rendición de cuentas de legisladores, debe ser cada seis meses considerando que es un tiempo prudente para que tengan avances en sus funciones.

Los informes rendidos por los legisladores deben contener:

1.- Un informe sobre el trabajo legislativo realizado en la Cámara a la que pertenezcan.

2.- Un informe sobre el trabajo legislativo realizado por el legislador: tendrá que explicar sus iniciativas o proyectos de ley, asimismo los motivos por los cuales no voto por otras iniciativas. Debe explicar su conducta ante su electorado, debe llevar argumentos, cifras y documentos que avalen su informe.

3.- Un informe sobre el cumplimiento de las propuestas de los ciudadanos: al llevar a cabo las diligencias en sus respectivos distritos y tener contacto con su electorado, se les harán llegar demandas de la ciudadanía, para que en la brevedad posible puedan tener una solución favorable para la sociedad.

Los beneficios de los mecanismos de rendición de cuentas son:

1.- El legislador al existir la reelección inmediata se sentiría motivado y buscaría el voto ciudadano, haciendo un informe público de sus actividades cada seis meses para así obtener una vez más el sufragio en su favor.

2.- El legislador tendría una relación más directa con sus representados, ya que uno de los problemas fundamentales por lo que los miembros del Congreso han perdido fuerza y credibilidad es la falta de vinculación entre el representante y el representado. Ello se ha dado porque al no permitirle al legislador que sea reelegido y por tanto no sea obligado a rendir cuentas, esté no tiene incentivo alguno de regresar a su Distrito o Estado a conocer de las propuestas, inquietudes e intereses de la población. Y por el contrario, si se le permitiera reelegirse, entonces se le obligaría a no descuidar su relación con su electorado, experimentando, así mayor presión para cumplir el compromiso contraído con sus representados para no defraudarlos.

3.- El fortalecimiento de la responsabilidad de los legisladores: el representante que quiera ser reelegido tendrá que rendir cuentas al electorado y por tanto mejoraría su calidad de trabajo.

4.- Mediante la rendición de cuentas el pueblo cuenta con un método eficaz para controlar y evaluar el desempeño de sus representantes; premiándolo con la reelección inmediata; o sancionándolo, pues si un legislador actuó incorrectamente o no cumplió con las expectativas de los ciudadanos, estos

pueden en las siguientes elecciones retirarle su confianza y votar por otro candidato.

5.- La frecuencia de contacto que se de entre representante-representado, surgida de la necesidad de asegurar la reelección, tendría como efecto una reducción de los reclamos y de la frustración ciudadana puesto que los problemas y las quejas serían recibidas, evaluadas y procesadas por el aparato legislativo, lo que acabaría con el rezago legislativo.

6.- El fortalecimiento de partidos políticos, pues al apoyar a sus candidatos en la rendición de cuentas, podrían conseguir que el electorado volviera a confiar en ellos; y en consecuencia, reflejar su apoyo en las urnas.

5.7 La reelección inmediata de los congresistas como medio para el fortalecimiento de la representación legislativa.

El Poder Legislativo encuentra su debilitamiento desde la reforma constitucional de 1933, pues al prohibir la reelección inmediata de los diputados y senadores se debilitó el sistema representativo de México, al respecto Alonso Lujambio ha escrito que *"la no reelección de ambos, Presidente y Legisladores, junto con la continuidad del liderazgo del partido en manos del titular del Poder Ejecutivo en turno, generaron un extraordinario efecto inhibitor de la iniciativa del legislativo como poder, sin que se modificaran los aspectos centrales. Con las nuevas reglas, la disciplina de los congresistas se pagaba políticamente, porque el presidente de la República en turno o en el siguiente le premiaba con la promoción del partido en la burocracia de las dependencias del Ejecutivo, en las empresas del Estado, con otros cargos de elección popular, etcétera. Por el contrario la indisciplina de un congresista equivalía a ver truncada su carrera política".*⁵⁷

Otro efecto importante de la no reelección consecutiva recae sobre los partidos de oposición, en virtud de que un poder legislativo integrado durante décadas, por hombres y mujeres del mismo partido derivó en la subordinación fáctica de dicho poder a la voluntad y directrices del Ejecutivo, de modo que los legisladores contravinieron durante años el precepto contenido en el artículo 51 constitucional en donde se establece que el Congreso General se compone de representantes de la Nación y no por representantes del partido; eso a llevado a pensar que, sea de un partido o de otro, el Presidente de la República, debido a los extraordinarios poderes que posee, en cualquier momento de la historia se podrá sentir tocado por la tentación de volver a ejercer el mando con las

⁵⁷ LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, Editorial Porrúa, México, 1997 pág.168.

mismas fuerzas e impunidad que otros lo hicieron en el pasado. A menos, claro, que se le quitaran esos poderes, cosa por demás improbable.

Por ende el mejor contrapeso al presidente mexicano es un Poder Legislativo conformado de manera plural, por hombres y mujeres de todas las fuerzas políticas significativas; apoyando este punto el politólogo Giovanni Sartori dice que *"un Parlamento está constituido por asambleas relativamente numerosas cuya composición es al menos heterogénea, al tiempo que está segmentada por profundas rivalidades de partido y de incomprensiones ideológicas que logran, a pesar de todo, convivir porque aceptan ciertas reglas de juego que son inherentes a la naturaleza de la institución"*⁵⁸. Ahora bien, entiéndase estas Asambleas como fracciones o grupos parlamentarios.

Desde el mandato de Ernesto Zedillo Ponce de León, en México se ha venido dando el caso de un Presidente sin mayoría en el Legislativo dando origen de esta forma a las coaliciones parlamentarias, en este caso el político italiano Rocco Bittigione dice que *el ejecutivo no negocia más que con la oposición apelándose a su sentimiento de responsabilidad nacional, e intenta crear una alianza entre fuerzas diferentes para constituir una mayoría en el Parlamento. La coalición tiene por efecto dar al Poder Ejecutivo una base estable para la cooperación con el legislativo.*

Pero en México con Vicente Fox, se ha empezado a dar el fenómeno de que el Presidente tiene que negociar también con su partido.

Al respecto Jorge Carpizo indica que *"la nueva composición política del Congreso de la Unión alcanzada en 1997 lo fortaleció y comenzó, sólo comenzó, a ejercer facultades que constitucionalmente le corresponden pero que en la realidad eran letra muerta, específicamente la aprobación de todo lo relacionado con aquellas facultades del "poder de la bolsa", las que revisten una especial importancia en las tareas gubernamentales: la ley de ingresos, el presupuesto de egresos, el examen anual de la cuenta pública, la política de empréstitos y de deuda pública... Cada día será más difícil que el Presidente de la República pueda ejercer esas facultades sin el contrapeso del Congreso por tres razones: este último ya se encuentra alerta de sus funciones al respecto y de lo muy importantes que son para el conjunto de la nación; por su composición pluripartidista y porque si el Presidente de la República viola la ley fundamental en estos aspectos, se le podría llevar a un juicio de responsabilidad política... una señal de esperanza la encontramos en ese mismo Congreso, ya que ejerció otras facultades que habían caído en desuso, como la posibilidad de no aprobar la salida al extranjero del titular del Poder Ejecutivo Federal..."*⁵⁹

⁵⁸ Sartori. Ob. Cit. Pág. 107.

⁵⁹ Veintidós años de *Presidencialismo Mexicano: 1978-2000. Una Recapitulación.*

En este sentido el Congreso empieza a tomar fuerza en nuestro sistema político mexicano y ser un contrapeso para el Ejecutivo, pero es necesario que se permita la reelección de diputados y senadores para que adquiera mayor fuerza y autonomía, con la perspectiva de que al permitir al legislador la reelección; se le permitirá especializarse; y por lo tanto hacer una carrera parlamentaria que le permitirá tener más seguridad frente al ejecutivo y a los propios partidos políticos. Consecuencia de esto, una mejor supervisión de los actos del Ejecutivo.

Las elecciones del 2006 serán muy competidas y lo más probable es que el próximo presidente se enfrente a un Congreso dividido como el que tenemos actualmente, en donde nadie tiene mayoría. O sea, gane quien gane las elecciones de 2006, el próximo presidente de México tendrá, si quiere avanzar en sus programas, que mantener un diálogo eficaz y continuo con el Congreso y ser lo suficientemente flexible y hábil para lograr acuerdos.

Los tiempos de un presidente que pasaba por encima del Congreso han terminado en forma definitiva y el Ejecutivo tendrá que enfrentarse a un Poder Legislativo cada vez más fuerte e independiente que será el que finalmente decida lo que debe hacerse.

El poder se ha movido del Ejecutivo al Legislativo, y las posibilidades de llevar a cabo las reformas y los programas que requiere el país dependen cada día más de que los legisladores sean capaces de ponerse de acuerdo.

Si queremos evitar que se repita lo que ha sucedido en los últimos años, en que el diálogo y los acuerdos en los principales temas nacionales han sido prácticamente imposibles, más vale que llevemos a cabo de inmediato las reformas que se requieren para hacer más eficaz y productivo al Congreso.

Tenemos que tomar una serie de medidas para que el diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo sea más ágil, respetuoso y eficaz, y para que sea más fácil lograr mayorías evitando que pequeños grupos e intereses particulares paralicen al Congreso.

Son muchas las reformas que hay que llevar a cabo para lograr un Congreso más eficaz; la primera, sin lugar a dudas, es permitir la reelección de los legisladores. Es imposible que el Congreso sea más productivo si la mayoría de los legisladores no tiene experiencia y no conoce los temas que se discuten en este cuerpo legislativo.

Es imposible que con la renovación total, cada tres años de los diputados, y cada seis de los senadores, se pueda crear la experiencia y la cultura en ellos.

5.8 Propuesta de reforma a los artículos 59 y 116, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La presente tesis no estaría completa sin una propuesta de reforma a los artículos 59 y 116 fracción II, párrafo segundo, es por lo que a continuación se hace mención de los cambios que deben tener los preceptos en comento.

*“El objetivo de estos cambios es que México cuente con un Poder Legislativo vigorizado y con operación eficiente que cumpla con sus funciones de análisis, deliberación y discusión en torno a los grandes problemas que afecten a la población y de proposición de soluciones a los mismos; que regule las facultades del ejecutivo y vigile y controle su actuación y que permita en la medida que aglutine fuerzas políticas más representativas, avanzar en la democracia”.*⁶⁰

El primer paso que debemos dar para conseguir un Poder Legislativo fuerte consiste en el otorgamiento de facultades a sus miembros para que puedan reelegirse de manera inmediata, pero bajo ciertas condiciones.

La reelección inmediata de congresistas debe darse para el mismo cargo; ya que si se obliga al legislador a alternar su desarrollo profesional en el Congreso con otras actividades políticas o trabajos en la administración pública, se menospreciaría la experiencia y los conocimientos adquiridos por quienes se han desempeñado alguna vez como legisladores, entorpeciendo la carrera legislativa.

Para evitar el enquistamiento en el Congreso de la Unión se ha establecido la movilidad política de estos legisladores, la propia reforma en sus fracciones IV y V, establecen un límite a la reelección consecutiva de los mismos. La primera consiste en que senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para una tercera y quinta ocasión consecutiva como suplentes; y la segunda que establece que los senadores podrán ser electos para un período adicional, pero no para el siguiente, ya que tendrán que dejar pasar un período para volver a ocupar el cargo; asimismo los diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales después de ser electos en tres ocasiones consecutivas, deberán dejar pasar un período para volver a ser electo; este límite también se extiende a los suplentes cuando hubieren estado en ejercicio, ya que deberán, al igual que los propietarios, dejar pasar un período para postularse como candidatos.

⁶⁰ GONZÁLEZ Chávez. Ob.Cit. pág. 13.

Se trata de encontrar un equilibrio entre la necesidad de crear condiciones de carreras parlamentarias sólidas y la consideración de que una cierta movilidad del personal que integra las Cámaras del Congreso, es conveniente porque la actualiza, e introduce en ellas nuevas perspectivas y renovados ánimos.

Para fortalecer la vinculación de los legisladores con sus electores se propone limitar la facultad de reelección únicamente a aquellos diputados que sean postulados para ser reelectos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales; en otras palabras los diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, no pueden gozar de este derecho, puesto que militan sin campaña previa, sólo por decisión del partido, lo que podría generar tensiones con quienes provienen de distritos mayoritarios, quienes tras haber hecho una campañas, verían como los mejores puestos en las legislaturas los adquieren personas que se beneficiaron de sus esfuerzos electorales. Se dice que representan más los intereses de sus respectivos partidos políticos, que los de sus electores.

También se debe prohibir a los partidos políticos registrar para ser reelegidos, a más del cincuenta por ciento de los candidatos que postulen en un proceso electoral federal para Diputados y Senadores. Este límite al número de Diputados y Senadores que pueden ser postulados para reelegirse en un proceso electoral es con el sentido de crear un equilibrio con el principio de la circulación de cuadros y movilidad política de los legisladores.

"La facultad de reelección inmediata de los legisladores no es contraria al principio de renovación de los cuadros políticos y mucho menos implica un factor de desestabilización del país, ya que la misma no implica que los 628 legisladores federales vayan a ser reelegidos; sino únicamente aquellos que resulten ser más eficientes y aptos de acuerdo con el sentir popular o de los partidos que habrán de proponerlos".⁶¹

Cabe señalar que una reforma de esta naturaleza debe acompañarse de otras reformas constitucionales, es por lo que consideramos oportuna la reforma al artículo 116 fracción II, párrafo segundo, refiriéndose a los legisladores locales.

No debemos olvidar que los Congresos de los Estados son unicamarales, lo que implica la separación absoluta de un legislador saliente con el poder legislativo, a menos que ese legislador pase al Poder Legislativo Federal. La consecuencia lógica de esto, es un aumento de la dependencia de la legislatura local con respecto al gobernador, ya que estando cerrada la puerta para permanecer en el Congreso del Estado, las perspectivas de una carrera política

⁶¹Idem. pág. 18.

se centran en pasar al poder Ejecutivo o Judicial Locales, debilitándose de esta manera la función legislativa local.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40 establece, como es bien sabido, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución.

Por su parte, el artículo 41 de nuestra Carta Magna dispone que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Es obvio, que sin un contrapeso para el enorme poder de los gobernantes, muy poco se puede hacer por el avance de la democracia en México. Por eso a nivel local resulta también muy importante dotar de todos los medios posibles para fortalecer a las legislaturas locales.

Por lo antes mencionado, es que la presente propuesta de reforma pretende eliminar la limitante del párrafo segundo de la fracción II del artículo 116, que establece que los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato, quedando subordinada esta posibilidad a la expresión soberana de cada Constitución local en los términos y acotaciones que ésta imponga.

Con ello, estaremos regresándole a la sociedad, al pueblo, la oportunidad de recuperar la posibilidad de influencia en el legislador, de reivindicar ese poder ciudadano de ratificar en las urnas el trabajo que se está llevando a cabo en el Congreso local o incluso, no volver a optar por ese legislador cuya labor no fue satisfactoria.

Se trata de llevar la democracia desde la federación hasta las entidades federativas.

Por los motivos antes expuestos, es por lo que nos atrevemos a hacer la siguiente propuesta de reforma a los artículos en comento:



TEXTO ACTUAL.

Artículo 59.

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

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

PROPUESTA.

Artículo 59.

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para ocupar el mismo cargo durante el período inmediato, bajo las bases siguientes:

- I. Los senadores podrán ser electos para otro período constitucional.
- II. Los diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa; mediante el sistema de distritos electorales uninominales podrán ser electos hasta por tres períodos consecutivos.
- III. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio.
- IV. Los sanadores y diputados propietarios no podrán ser electos para una tercera y quinta ocasión consecutiva como suplentes.
- V. En términos de las fracciones I, II y III, los senadores y diputados; podrán volver a ser electos después de mediar un período del cargo.
- VI. Los Partidos Políticos podrán registrar hasta un cincuenta por ciento de los candidatos que postulen en un proceso electoral federal para ser reelegidos.

TEXTO ACTUAL.	PROPUESTA.
<p>Artículo 116, fracción II, párrafo II.</p> <p>....Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubiere estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.</p>	<p>Artículo 116, fracción II, párrafo II.</p> <p>.....Derogado.</p>

CONCLUSIONES

PRIMERA. Haciendo un repaso de la historia con relación a la reelección inmediata legislativa, podemos constatar que en nuestro país las únicas Constituciones que prohibieron la reelección consecutiva de los integrantes del Congreso de la Unión fueron la de Cádiz y Apatzingán; en consecuencia, los textos fundamentales que les sucedieron entre 1824 y 1917, permitieron a sus congresistas reelegirse en ocasiones sucesivas e inmediatas, dándoles oportunidad de especializarse en las materias legislativas.

SEGUNDA. El debilitamiento del Sistema Representativo Mexicano tuvo origen el 29 de abril de 1933 en virtud de una iniciativa presentada por el Comité Ejecutivo Nacional, a través de la cual aparece por primera vez en el sistema político mexicano la prohibición a la reelección legislativa inmediata y por lo tanto la reforma al artículo 59 constitucional. En este sentido, la reforma se convirtió en un mecanismo clave para dar legitimidad popular al sistema presidencialista, provocando un desequilibrio de poderes de tal manera que cualquier persona que tuviera aspiraciones políticas o continuar con su carrera política tenía que contar con el apoyo del Presidente de la República.

TERCERA. La restricción contenida en los artículos 59 y 116, fracción II párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha provocado que los congresistas pierdan el interés de hacer carrera parlamentaria, impidiendo así la profesionalización del Congreso de la Unión. Es decir, los congresistas al ver cerca el final de sus términos, buscan el apoyo de quienes puedan ayudarle a continuar su carrera. Sin una visión de largo plazo, estos carecen de incentivos para hacer legislación elaborada.

CUARTA. La Constitución Política Mexicana prohíbe la reelección inmediata legislativa, pero no la limita de manera intermitente; permitiendo en el mejor de los casos que los congresistas pasen de un cuerpo legislativo a otro, situación que permite aprovechar parcialmente la experiencia de los congresistas, teniendo en cuenta que las facultades otorgadas por la Constitución a las Cámaras son diferentes. Con esto se demuestra que difícilmente cualquier legislatura en el mundo puede ser fuerte con tasas de reelección tan bajas.

QUINTA. En los sistemas democráticos, el principal problema es la búsqueda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, no solamente en cuanto a la aplicación de la ley sino en la creación de las mismas, pues la producción de leyes inadecuadas, ineficaces, injustas, obsoletas o inaplicables a la sociedad, se convierten en una referencia para medir el grado de eficiencia y efectividad del sistema representativo. Situación que la mayoría de la veces se presenta en nuestro sistema representativo mexicano por la prohibición de la reelección inmediata, pues tres y seis años son muy poco tiempo para crear leyes que expresen de manera adecuada los intereses de la sociedad. La reelección

consecutiva fomenta que, con una visión de largo plazo, un conjunto de legisladores de carrera puedan iniciar, terminar y ver aplicadas sus exitosos textos legislativos.

SEXTA. En México la función legislativa es ineficaz, lo cual es reflejado en el rezago de las iniciativas presentadas por los diversos parlamentarios en las comisiones, en las diversas legislaturas, y a las cuales no se les da seguimiento. Mediante el establecimiento de la reelección consecutiva, los congresistas tendrían tiempo suficiente para atender las propuestas legislativas archivadas.

SÉPTIMA. La restricción de la figura de la reelección inmediata en nuestro país se ha constituido en un obstáculo para la profesionalización del Congreso y de sus legisladores; la elevación de la calidad de las personas que llegan a las Cámaras; la conformación de un espíritu de cuerpo y de una tradición parlamentaria, y la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad permanente que quiere experiencia. Se menosprecian, así, las habilidades y conocimientos adquiridos por quienes se han desempeñado alguna vez como legisladores y se entorpece el desarrollo de una verdadera carrera parlamentaria. Asimismo, este sistema ha limitado casi de forma absoluta el derecho y la posibilidad de los legisladores a volver al Congreso.

OCTAVA. Para que el Congreso Mexicano remedie la postración y debilidad en que se encuentra, requiere que sus integrantes se conviertan en legisladores de tiempo completo, profesionales, experimentados y comprometidos con su electorado. Y esto únicamente se logra aprobando la posibilidad de la reelección legislativa inmediata, para que la ciudadanía pueda refrendar en su cargo sólo a quienes merezcan ser reelectos.

NOVENA. Entre menos años transcurren para regresar a la Cámara, se capitaliza más rápido la experiencia, perdiéndose menos información, familiaridad y conocimiento de los problemas y la evolución de la agenda legislativa.

DÉCIMA. A setenta y dos años de distancia con un panorama muy distinto al de la etapa posrevolucionaria y con un Congreso plural en el que no hay dominio de una sola fracción parlamentaria, insistimos en la reforma a los artículos 59 y 116, fracción II, párrafo segundo constitucionales con la finalidad de permitir a senadores y diputados reelegirse al periodo inmediato, con el argumento de que ello ayudaría a fortalecer al Poder Legislativo frente al Ejecutivo, propiciándose una mayor profesionalización e independencia de los miembros del sistema representativo mediante la estructuración de una carrera parlamentaria. Lo que consecuentemente acarrearía el perfeccionamiento de la técnica legislativa, la efectividad y continuidad de trabajos legislativos, el seguimiento y evaluación de las políticas y programas sexenales implementados por el Poder Ejecutivo, la especialización en la dinámica interna

de cada una de las Cámaras y la especialización en la materia que ocupa a sus respectivas comisiones, entre otras cosas.

DÉCIMA PRIMERA. Propongo establecer mecanismos de rendición de cuentas. Con la aparición de estos mecanismos en el sistema político mexicano en cuanto a la actuación de los congresistas, sería posible la aceptación de la reelección legislativa inmediata, puesto que el legislador estaría obligado a rendir cuentas en su distrito y a difundir las acciones que en beneficio del pueblo hiciere, buscando de esta manera un mayor contacto con los ciudadanos que votaron por él, lo cual haría que su carrera política dependiera más del apoyo popular, que de sus partidos.

DÉCIMA SEGUNDA. La rendición de cuentas es uno de los pilares en los que se puede sostener la democracia, el estado de Derecho, generando un mecanismo activo de participación ciudadana, conduciendo de una democracia representativa a una participativa.

DÉCIMA TERCERA. La figura de rendición de cuentas no tiene ninguna desventaja para las sociedades, para los buenos gobernantes, ni para los políticos comprometidos con sus pueblos, pero si genera preocupación en aquellas personas que quieren utilizar la política como instrumento para servirse, para aquellas que hacen uso indebido de las atribuciones que el pueblo les a otorgado; y para quienes quieren apartarse del verdadero espíritu de servicio público.

DÉCIMA CUARTA. Es pertinente establecer limitantes al principio de reelección inmediata sobre los legisladores federales: debe darse para el mismo cargo; los períodos consecutivos que podrán reelegirse serán limitados, evitando de esta manera un enquistamiento en el Congreso de la Unión; este principio no es aplicable a los diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, puesto que no realizaron campaña y únicamente atienden a su cargo el índice de votación del partido al que pertenecen, lo que podría generar tensiones con quienes provienen de distritos mayoritarios; los partidos políticos no podrán registrar para ser reelectos a más del cincuenta por ciento de los candidatos que postulen en un proceso electoral federal para Diputados y Senadores. Esta limitante es con el sentido de crear un equilibrio con el principio de la circulación de cuadros y movilidad política de los legisladores.

DÉCIMA QUINTA. El fortalecimiento de Poder Legislativo no sólo recae en los legisladores federales, sino también en las legislaturas locales; es por lo que se pretende eliminar la limitante del párrafo segundo de la fracción II del artículo 116, que establece que los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, quedando subordinada esta posibilidad a la expresión soberana de cada Constitución local en los términos y acotaciones que ésta imponga.

DÉCIMA SEXTA. Finalmente destaco los beneficios que implica la aceptación de la reelección consecutiva legislativa:

- Una verdadera profesionalización de la carrera legislativa, puesto que la perspectiva de una reelección consecutiva durante varios períodos obligaría a los congresistas a informarse y educarse en diversas materias legislativas.
- Una estabilidad entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ya que la presencia de legisladores expertos, que saben que la prudencia, la negociación y la discreción son herramientas básicas para establecer una relación entre estos Poderes.
- La reelección permite la rendición de cuentas y responsabilidad al legislador ante la ciudadanía por sus actos u omisiones.
- Un mejor contacto entre representante y electorado, surgido de la necesidad de asegurar la reelección y que trasciende al momento de las campañas electorales.
- Se lograría que las normas jurídicas que elaboren y aprueben los legisladores sean eficientes y que representen la voluntad del pueblo.
- Fortalecimiento del Legislativo, que sirva de peso y contrapeso al Poder Ejecutivo
- Fortalecimiento de la responsabilidad de los legisladores, puesto que si tiene que volver a presentarse de nuevo ante su electorado cada seis meses después de haber sido electo, su trabajo desempeñado en el cargo conferido será más responsable.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA.

ARTEAGA Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Colección de textos jurídicos universitarios, Editorial Oxford University Press, México, 1999.

BARRAGÁN Barragán, José, *Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Editorial Porrúa, , México, 2004.

BERLÍN Valenzuela, Francisco, *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, Instituto de Investigaciones legislativas, Editorial Porrúa, México, 2004.

BURDEAU, George, *La Democracia*, Editorial Ariel, Barcelona 1985.

BURGOA, O. Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, décimo sexta edición, Editorial Porrúa, México 2005.

CALZADA Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Editorial Harla, México 1990.

CARPÍZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, Editorial Siglo XXI editores, S.A de C.V., México 1994.

_____, *Veintidós años de Presidencialismo Mexicano: 1978-2000*.

_____, *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, México 2003.

CASTREJON García, Gabino E., *Derecho Administrativo Mexicano I*, Editorial Cárdenas editor y distribuidor, México 2000.

Diccionario de la Lengua Española, vigésima edición, tomo II, Madrid, 1984.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona, 1998.

_____, *Los Partidos Políticos*, décimo quinta edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1998.

FERNÁNDEZ Ruiz, *Poder Legislativo*, primera edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

GONZÁLEZ Chávez, Jorge, *Reelección Inmediata de Legisladores*, Editorial Dirección General de Bibliotecas SIID, México, 2000.

GÓNZALEZ de la Vega, René, *Derecho Penal Electoral*, Editorial Porrúa, México 1997.

Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Serie II, léxico y discurso parlamentario*, volumen I, tomo I, México, 1997.

LUCAS Verdú, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Volumen III, Editorial Tecnos, México 1999, pág.15.

LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, Editorial Porrúa, México, 1997.

MacLean, Ian, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

MARGADANTS F., Guillermo, *El Derecho Privado Romano*, Editorial Esfinge, México 1998.

MENDIETA y Núñez, Lucio, *Los Partidos Políticos*, quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

MICHEL Narváez, Jesús, *Reelección Legislativa Tabú*, Editorial Nivi, S.A. de C.V., México 1995.

MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, décima segunda edición, Editorial Porrúa, México 1993.

Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 2000.

PATIÑO Camarena, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, Editorial Constitucionalista, México, 1995.

QUIROZ Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional I*, Editorial Porrúa, México, 1999.

SÁNCHEZ Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, séptima edición, Editorial Porrúa, México 2002.

SARTORI, Giovanni, *¿Que es la Democracia?*, Editorial Taurus, México, 2003.

SAYEG Helú, Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, segunda edición, Editorial Ángel, México 2002.

SERRA Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa, 2003.

TENA Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, vigésima segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

HEMEROGRAFÍA.

Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año I-Periodo Ordinario, XLVI Legislatura, Tomo I, Número 52.

El Talón de Aquiles del Congreso Mexicano, Propuesta de Reección Legislativa durante la LVII Legislatura, Amateurs o Profesionales, Editorial Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, Julio Castrillón Valdés, México 2000.

Historia de la democracia, Documento de Trabajo No. 175, de la Universidad del CEME, Departamento de Ciencias Políticas, Grondona Mariano, Septiembre 2000.

H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Apuntes de Derecho Electoral.*

La Reección del Congreso, Quórum, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

La reelección legislativa inmediata, Diálogo y debate de Cultura Política, Juan Manuel Castellanos Rueda, Año 2, número 9-10-julio-diciembre, 1999, el Poder Legislativo en México.

Los beneficios de la Reección para los integrantes del Poder Legislativo, en Ciudad-Ciudadano, Báez Antonio, opus citatus. Méndez Silva Sergio, agosto-octubre, 1997.

Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: La Perversidad de la No-Reelección, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Quórum, Emma R. Campos Vargas ,segunda época, año V, número 38, enero 1996.

Los partidos y la no reelección consecutiva de legisladores, Alberto Amut, Línea, organo teórico trimestral del Partido R. Institucional, diciembre 2002-febrero 2003, año 2, número 1, México.

Reelección de diputados, ya sin ésta, ninguna otra reforma será posible, Debate Legislativo. En Pleno, Editorial Qovadis, comunicación, periodismo y publicidad S.A. de C.V., Francisco Valdés Ugalde, octubre 2002, año 1, número 1.

Reelección de los legisladores ¿avance o retroceso?, Vértigo, José Antonio Caporal, año II, número 55, 7- abril-2002.

Reelección en el Congreso, Propuesta, Editorial Fundación Colosio Nacional, Juan Pablo Calderón Patiño, año 1, número 6, diciembre 2002.

Revista del instituto de estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, Julio-Septiembre 2002, Toluca, Estado de México.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, México, 2005.

Las Constituciones de México 1814-1989, H. Cámara de Diputados LIV Legislatura, Comité de Asuntos Editoriales, México 1989.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, México, 2005.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, México, 2005.

PÁGINAS DE INTERNET.

[Cddhucu.gob.mx/comisiones/estudios/T-18.htm](http://cddhucu.gob.mx/comisiones/estudios/T-18.htm). *La profesionalización de los representantes populares.*

[cdl.cide.edu/bien común.pdf](http://cdl.cide.edu/bien%20com%C3%BAn.pdf).

democraciadecalidad.org/docs/iiij_UNAM.pdf. *Hacia un Congreso Profesional: la No Reelección Legislativa en México*, por Miguel Carbonell.

<http://www.cddhcu.gob.mx>. *La profesionalización de los legisladores.*

http://deceyec.ife.org.mx/sistemas_parlamentario.htm#parlamentario

[Info.juridicas.UNAM.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm](http://info.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm). Boletín Mexicano de Derecho Comparado.

[Info.pue.udlap.mx/tesis/lri/millan_a_pe/capitulo1.pdf](http://info.pue.udlap.mx/tesis/lri/millan_a_pe/capitulo1.pdf). *Antecedentes históricos sobre la no-reelección legislativa en México.*

www.canaldelcongreso.gob.mx/articulo. *Reelección Legislativa*, 15 de diciembre de 2003.