



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE DERECHO

**SISTEMA DE REELECCIÓN DE CANDIDATOS DEL PODER
LEGISLATIVO FEDERAL EN MÉXICO: ANÁLISIS JURÍDICO DEL
CUMPLIMIENTO DE PROPUESTAS DE CAMPAÑA, FORMAS DE
CONTROL Y SANCIONES**

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:
LIC. CARLOS AUGUSTO MORALES LÓPEZ

TUTOR PRINCIPAL:
DR. ROGELIO RODRÍGUEZ GARDUÑO
FACULTAD DE DERECHO

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX, JUNIO 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular al Posgrado en Derecho, así como a la LXII Legislatura Federal del Congreso de la Unión. Gracias al Convenio General de Colaboración firmada por nuestra máxima casa de Estudios y la Cámara de Diputados tuve la oportunidad de cursar la maestría en Derecho que concluyo con el presente documento.

Agradezco sinceramente al Dr. Rogelio Zacarías Rodríguez Garduño, por aceptar amablemente dirigir mi investigación. Sus comentarios y reflexiones puntuales hicieron que el presente trabajo se lograra culminar de manera satisfactoria. Evidentemente los errores y omisiones en el tema, son únicamente míos.

De igual manera agradezco profundamente a mis sinodales: Dra. Ruth Zavaleta Salgado, Mtro. Ricardo Rojas Arévalo, Dr. Rodrigo Brito Melgarejo y Dr. Marco Antonio Zeind Chávez, quienes con sus valiosos comentarios y observaciones buscaron mejorar este documento. Estimo, respeto y sobre todo admiro el trabajo de cada uno de ellos.

A mi familia por todo su apoyo y cariño constante, ya que sin ustedes no hubiera sido posible concluir mis estudios de posgrado.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO	11
Estado	11
Sistema Político	19
Formas de estado y formas de gobierno.....	25
Sistema electoral	31
CAPÍTULO II PODER LEGISLATIVO	37
Integración	37
Organización	44
Facultades de las Cámaras	59
Trabajo legislativo.....	64
Situación Actual (LXV Legislatura).....	69
CAPÍTULO III PRINCIPIO DE REELECCIÓN	72
Un recorrido histórico	72
Reforma de 1933	74
El fracaso legislativo de 1964	79
Nuevos aires de reelección para el siglo XXI	82
Reforma constitucional en materia política-electoral 2014.....	89
Profesionalización legislativa vs No reelección	92
Rendición de cuentas y resultados <i>vs</i> No reelección	99
CAPÍTULO IV PROPUESTA DE MODIFICACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE CUMPLIMIENTO DE ACCIONES.....	104
Reelección de candidatos por medio del cumplimiento de acciones.....	104
Controles de competitividad.....	115
Formas de control y sanciones.....	118
CONCLUSIONES	132
BIBLIOGRAFÍA	138
Artículos.....	138
Libros	140
Páginas web.....	144
Publicaciones periódicas y legislación	146
Tesis.....	149

INTRODUCCIÓN

En México, el tema de la reelección por parte de nuestros gobernantes siempre ha sido objeto de múltiples señalamientos. En particular, la reelección del poder Ejecutivo es -quizá-, la que más ha causado polémica por la idea de perpetuidad de una sola persona en el poder. Basta recordar al general Porfirio Díaz quien permaneció por más de treinta años en la presidencia de la República. Como consecuencia de ello, el escritor José Vasconcelos contribuyó a fundar –junto con Francisco I. Madero-, en 1909, el Centro Antirreeleccionista de México, en donde se dio a conocer el lema que durante años fue utilizado por un gran número de candidatos que se oponían al régimen en turno: “Sufragio Efectivo y no Reelección”, cuya autoría se le atribuye al propio Vasconcelos.

Pero no sólo la reelección del Ejecutivo ha causado desagrado en el ámbito nacional, también en el Poder Legislativo el planteamiento de la reelección es un tema por demás discutido. Es preciso recordar que en el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se aborda la reelección legislativa. El texto original del artículo 59 de la Constitución de 1917, no contemplaba ninguna disposición que prohibiera la reelección inmediata de los legisladores.¹

No obstante, para abril de 1933 esta situación cambió. Se reformó el artículo 59 constitucional prohibiéndose la reelección inmediata de los legisladores, esto a causa de una iniciativa presentada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario:

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

¹ En realidad, el artículo se refería a los requisitos para ser considerado senador.

ARTÍCULO 59. Para ser Senador, se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Facsimilar, p. 62. Véase:

https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_1917_Facsimilar

Consultado el 31 de marzo de 2022.

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.²

En aquel momento, la idea reeleccionista no tenía cabida por el momento coyuntural que vivía nuestro país. Lázaro Cárdenas estaba a punto de tomar posesión de la presidencia de la República y, con él, aires de renovación en varios rubros. La exposición de motivos para reformar el artículo 59 constitucional dan cuenta de ello:

Desde los principios de la vida independiente de México la No Reección es una tendencia nacional, representa un anhelo de libertad, porque la tesis contraria se ha traducido a través de nuestra historia en el *continuismo de un hombre o de un grupo reducido de hombres en el poder, que hacen degenerar a los gobiernos en tiranías absurdas e impropias de una organización democrática*, con la consecuente alteración de la paz pública.³

Como bien lo señala José Ramón López Rubí Calderón, existieron dos componentes centrales que permeaban el régimen mexicano del siglo XX: “1) la hegemonía de un partido dentro de la arena legislativa tanto a nivel federal como local y 2) la subsiguiente concentración del poder en el líder de *facto* de tal partido, el presidente: el presidencialismo mexicano *per se*.”⁴

Empero, con el paso del tiempo, esta idea se transformó. En los últimos años diferentes reformas han permitido que esta idea se flexibilice. En particular con la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014,⁵ sobrevino una serie de cambios que se pueden agrupar de la siguiente forma:

² *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de febrero de 2014, p. 17.

³ González Chávez, Jorge, *Reelección Inmediata de Legisladores (Art. 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)*. México: Cámara de Diputados, 2000. Véase: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua8/antecede.htm> Las cursivas son mías.

⁴ López Rubí Calderón, José Ramón, *El artículo 59 constitucional y el autoritarismo mexicano vigesímico. Una síntesis explicativa*, CONFINES 2/4 agosto-diciembre 2006. Véase: <http://www.scielo.org.mx/pdf/confines/v2n4/v2n4a5.pdf>

⁵ El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*.

- A. Régimen de gobierno
- B. Autoridades electorales
- C. Régimen de partidos
- D. Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña
- E. Comunicación política
- F. Instrumentos de participación ciudadana⁶

En lo que compete al régimen de gobierno, la introducción de la reelección legislativa es uno de sus temas centrales. Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos. Sin embargo, deberán ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato.⁷

Pero más allá del tema conceptual de la reelección y sus implicaciones para fortalecer, o no, a los poderes del Estado, el tema central que se planteó analizar en la presente investigación fue el hecho de la nula existencia de mecanismos de control por parte de las autoridades para que los aspirantes a un puesto de elección popular rindan cuentas de las promesas de campaña hechas a la ciudadanía al final de su gestión. Este concepto de la rendición de cuentas es un tema ausente en la agenda de la discusión de asuntos ligados al de la reelección legislativa.

En las últimas elecciones celebradas el 6 junio de 2021, diferentes candidatos al Poder Legislativo realizaron promesas al electorado para conseguir su voto, no obstante, el 20% de los candidatos no indicó propuesta alguna como parte de su expediente de registro ante las

⁶ *Reforma constitucional en materia política-electoral 2014*, Centro de Capacitación Judicial Electoral. Véase en: <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>

⁷ También se permitió la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos, quienes podrían ser reelectos por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo de su mandato no sea mayor a tres años. Asimismo, se permitió la reelección de los diputados de las legislaturas locales y de la otrora Asamblea Legislativa del DF (Ahora Congreso de la Ciudad de México), por hasta cuatro periodos consecutivos. Igual que a nivel federal, su postulación debería ser por el mismo partido, a menos que haya renunciado a su militancia antes de la mitad del mandato (art. 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

autoridades electorales.⁸ Es claro que la ciudadanía debe conocer cuáles son las propuestas de sus próximos representantes para que con ello pueda exigir el cumplimiento de las mismas. Más aún, la poca seriedad que los candidatos muestran al momento de participar en los procesos electorales no abona para que la ciudadanía se sienta en verdad representada por dichos aspirantes.⁹

En los últimos años ha surgido la idea de que ante la decadencia de la democracia representativa que se vive en prácticamente todos los países, y que se traduce en la baja legitimidad de los partidos políticos y de los parlamentos, está surgiendo un nuevo tipo de democracia: una de tipo participativo, pero que no se expresa mediante la colaboración permanente de los ciudadanos en organizaciones sociales o políticas, sino más bien como una participación puntual en tres dimensiones: la primera, en una práctica efectiva de contestación permanente, que se enuncia como una presión difusa pero continua sobre los funcionarios electos. La segunda, surge un pueblo que vigila constantemente lo que hacen los políticos. Y, por último, frente a la idea de democracia positiva, de propuestas, se ha instalado un tipo de democracia de veto, una soberanía social negativa, mediante la cual un sector o una parte del pueblo expresa su rechazo a un político. Estos nuevos cambios sin duda se deben a las exigencias de la sociedad mexicana y de la comunidad Internacional que han alzado la voz, particularmente, en contra de la corrupción, puesto que es una fuente de indignación social.¹⁰

Ante esta situación, es imperativo que los representantes al poder Legislativo asuman con mayor compromiso el cargo a desempeñar. El primer paso para ello es hacerlos cumplir con las promesas dictadas en campaña

⁸ De la Rosa, Yared, "20% de los candidatos a diputados federales no presentan propuestas", *Forbes Política*, mayo 2021, Véase:

<https://www.forbes.com.mx/20-de-los-candidatos-a-diputados-federales-no-presentan-propuestas/>

⁹ Álvarez, Gerardo, "Éstas son las propuestas más absurdas de los candidatos", *El Universal*. Véase en: <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/estas-son-las-propuestas-mas-absurdas-de-los-candidatos>

¹⁰ Según la Organización Transparencia Internacional, la corrupción es el abuso del poder público para beneficio privado. Véase en: <https://www.transparency.org/es/press>

o en su defecto, sancionarlos por el incumplimiento a las mismas -aunque se verá a lo largo del texto la complejidad de ello-. Una mayor profesionalización del legislador debe ser el resultado de dicho proyecto, que no sólo iría encaminada a concebir propuestas mejor estructuradas por parte de los políticos, sino también más mesuradas y asequibles.

La hipótesis central del presente trabajo planteó que a partir del actual sistema jurídico que permite la reelección de los legisladores en México, no se cuenta con ningún mecanismo que ayude a medir la eficacia en el cumplimiento de los compromisos de campaña y el quehacer de los legisladores, ni tampoco con un mecanismo para sancionar a los candidatos que no cumplen dichos compromisos, por lo que las promesas de campaña quedan sólo en eso, haciendo poco eficiente el objetivo político de la reelección que es premiar la rendición de cuentas y los resultados. Durante la investigación se fue confirmando lo anterior; aunque también se pudo constatar lo subjetivo del tema que lo vuelve complejo para una posible sanción, así como la falta de voluntad política para lograrlo.

El presente trabajo está dividido en cuatro capítulos, el primero de ellos, hace referencia a los conceptos básicos inherentes al tema, para una mayor comprensión del mismo. En el segundo capítulo, me aboqué a señalar la estructura del Poder Legislativo de nuestro país, integración, formación y facultades de las Cámaras. Para el tercer capítulo fue necesario hacer un breve recorrido histórico sobre el tema de la reelección desde el México independiente, hasta nuestros días. Con el objetivo de llegar a la reforma constitucional de 2014, que da pie a la presente investigación. Por último, en el cuarto capítulo, realizo una propuesta de modificación legislativa en materia de cumplimiento de acciones, no sin antes señalar los controles de competitividad, formas de control y sanciones en el rubro. De esta manera se buscó abordar un tema apasionante, como lo es el cumplimiento de las promesas de campaña, pero con el sustento de la reelección legislativa como mecanismo para lograrlo.

Para lo anterior, fue necesario utilizar el enfoque empírico-cualitativo,¹¹ toda vez que se buscó la comprensión de los efectos que tiene el fenómeno de prometer en campaña por parte del legislador y las repercusiones ante una posible falta de cumplimiento de dichas promesas. Particularmente visto desde los elementos orgánicos del Derecho Constitucional Mexicano.

En definitiva, son necesarios mayores estudios académicos sobre el tema del cumplimiento de las promesas de campaña legislativa, analizados desde el punto nodal de la reelección como mecanismo coadyuvante para su acatamiento. Espero entonces, que la presente investigación sea una pequeña aportación que abone a la discusión del asunto.

¹¹ Godínez Méndez, Wendy y García Peña, José Heriberto, coordinadores, “Los Métodos en la Investigación Jurídica. Algunas precisiones”, en *Metodologías: enseñanza e investigación jurídicas. 40 años de vida académica. Homenaje al doctor Jorge Witker*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 929.

CAPÍTULO I ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

Estado

Para los fines de esta investigación revisaré algunas definiciones del concepto “Estado”. Si bien es cierto existen otras, las desarrolladas en el presente apartado son las que considero más significativas toda vez que ejemplifican los cambios, coincidencias, diferencias y evolución del concepto. Por ejemplo, en Maquiavelo y Hobbes se observa que su interpretación está vinculada a las condiciones de su tiempo y también a la forma de gobierno que domino Europa, es decir, al absolutismo. Por eso el poder, su conservación y el control fueron objeto de sus análisis, contrariamente para John Locke la libertad fue fundamental para acordar quien o quienes se le debía delegar la responsabilidad de gobernar. Y en el caso de Hegel todo lo que es el hombre se lo debe al Estado. En cambio, para Max Weber el monopolio de la violencia es su elemento más distintivo.

De forma paralela examinar este concepto y sus interpretaciones brinda las herramientas para entender mejor su funcionamiento y las actividades realizadas por las instituciones, puesto que a mi entender de dicha interpretación depende la manera como los actores (gobierno en turno, partidos políticos, grupos de poder, grupos de interés y grupos de presión) operan y generan resultados. Por ejemplo, en un país donde la participación ciudadana es importante, las políticas públicas y la toma de decisiones serán promovidas, garantizadas y protegidas. Inversamente en un sitio donde la participación no es un tema prioritario las decisiones y las políticas públicas serán unilaterales. En el primero caso el concepto de Locke es el más cercano mientras en el segundo lo será para Hobbes.

En lo tocante a las instituciones y su relación con el Estado debo señalar que es por medio de la primera como la segunda materializa sus objetivos. En ese sentido dependerá de su conceptualización cómo las

instituciones efectuarán sus actividades, dicho de otro modo, si el Estado es autoritario las instituciones también lo serán.

Conviene destacar que unos de los principales pensadores en estudiar, esbozar y hacer uso del vocablo “Estado”,¹² fue al florentino Nicolás Maquiavelo.¹³ De hecho al inicio de su obra más conocida *El Príncipe* se denota como se define gradualmente el concepto: “Todos los *estados*, todos los gobiernos que han regido y rigen la vida de los hombres, han sido o son repúblicas o principados”.¹⁴ Aunque como ya se mencionó al principio de este apartado su principal interés era profundizar en cómo generar las condiciones para obtener y conservar el poder, el citado autor fue el artífice de que dicho término fuera sustituyendo a otros que habían sido utilizados para hacer referencia a la estructura política y social de las comunidades. Como lo apunta Norberto Bobbio:

El largo camino [de la formación de la palabra Estado] se demuestra por el hecho de que, todavía a finales del siglo XVI, Jean Bodin intitulara su tratado político *De la Republique* [1576], dedicado a todas las formas de Estado y no sólo a las repúblicas en sentido restringido, y que en el siglo XVII Hobbes usará preponderantemente los términos *civitas* en las obras latinas y *commonwealth* en las obras inglesas en todas las acepciones en las cuales hoy se usa "Estado". No es que los romanos no conociesen y usaran el término *regnum* para señalar un ordenamiento diferente del de *civitas*, un ordenamiento regido por el poder de uno solo, pero a pesar de que fuese bastante clara la distinción entre el gobierno de uno solo y el gobierno de un cuerpo colectivo, jamás tuvieron una palabra que sirviese para designar el género, del que *regna* y *res publica* en sentido restringido fuesen las especies, de suerte que *res publica* fue usada a la vez como especie y como género.¹⁵

¹² La palabra *Estado* proviene del vocablo griego *polis* que significaba ciudad. En Roma, el Estado es la *Civitas*, la comunidad de los ciudadanos, la *res pública* (cosa pública) esto es, la cosa común al pueblo todo. Se usaba la voz latina *status*, sin el significado actual de estado, sino de comunidad. Véase en: Flores García, Fernando, *Introducción al estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 2007, p. 225.

¹³ Norberto Bobbio señala que no fue Maquiavelo quien introdujo la palabra, sin duda es un debate interesante sobre el tema que permite la discusión. Se transcribe a continuación el argumento de Bobbio para pronta referencia: “Minuciosas y amplias investigaciones sobre el uso de *Estado*, en el lenguaje de los siglos XV y XVI, muestran que el paso del significado común del término *status* de *situación* a *Estado* en el sentido moderno de la palabra, ya se había dado mediante el aislamiento del primer término en la expresión clásica *status rei publicae*. El mismo Maquiavelo no hubiera podido escribir tal frase precisamente al comienzo de la obra si la palabra en cuestión no hubiese sido ya de uso corriente”, Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 86.

¹⁴ Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, México, Santillana Ediciones Generales, 2013, p. 91. Las cursivas y sombreados son míos.

¹⁵ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad, Op. Cit.*, p. 87.

Maquiavelo originó el uso del concepto moderno del Estado, posteriormente intelectuales como Thomas Hobbes y John Locke “establecieron las dos direcciones del pensamiento político y social en los siglos venideros. Entre los dos (el estado del Leviatán y el estado como sociedad civil) crearon un vocabulario que le permitió a la sociedad occidental moderna expresar la cuestión del orden”.¹⁶

En el caso de Hobbes describía entre sus características más relevantes: “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo”.¹⁷ Es decir, desde su perspectiva el soberano representa la voluntad de todos.

Dicho poder soberano se alcanza por dos conductos: Uno por la fuerza natural, un ejemplo es el poder familiar, cuando un hombre hace que sus hijos le estén sometidos. El otro procedimiento es cuando los hombres se ponen de acuerdo entre sí; para someterse voluntariamente a algún hombre o asamblea de hombres, en la confianza de ser protegidos por ellos contra todos los demás

De acuerdo con Hobbes, un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan entre ellos, reciben por mayoría el derecho de representar a los demás (esto es ser su representante). De esta institución de un Estado derivan todos los derechos y facultades de aquel o de aquellos a quienes se confiere el poder soberano por el consentimiento

¹⁶ Melossi, Dario, *El estado del control social*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2014, p. 23.

¹⁷ Hobbes, Thomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 141.

del pueblo reunido. La misión del soberano consiste en procurar la seguridad del pueblo.

Aunque John Locke es a fin a las ideas de Hobbes, en lo referente a la evolución de la sociedad tienen una visión contraria. En su texto *Ensayo sobre el Gobierno Civil* señalaba que los hombres son iguales e independientes en el estado de naturaleza, ninguno de ellos puede ser sustraído de esta situación a menos de que sea bajo su propio consentimiento. Y una vez que un cierto número de hombres están conscientes de constituir un gobierno o una comunidad, quedan entonces conjuntados y forman lo que se llamaría cuerpo político. En este cuerpo político, la mayoría tiene el derecho de regir y de obligar a todos, en otras palabras, se hace lo que la mayoría decide. Este mismo cuerpo se mueve hacia donde quiere el mayor número de sus integrantes.

Desde la tesis de Locke quienes forman parte de este cuerpo político tienen que aceptar la resolución de la mayoría, y por lo tanto se dejan guiar por ella. Debe nacer un consenso entre las partes, aunque Locke argumentaba que era difícil llegar a la unanimidad, y aquí aparecen ya varios factores dentro de la sociedad, uno de ellos son las enfermedades y el otro son los negocios profesionales. No todos tienen tiempo para acudir a las asambleas públicas, las cuales siempre serán largas por la variedad de opiniones e intereses de sus integrantes.

Locke es claro al argumentar que una sociedad política cualquiera no es otra cosa que el “consentimiento de un número cualquiera de hombres libres capaces de formar mayoría para unirse e integrarse dentro de semejante sociedad”;¹⁸ principio fundamental para un gobierno legítimo. En donde la mejor forma de crear un cuerpo político es por medio de la división de poderes, evitando con ello el poder tiránico. También subraya que el hombre era naturalmente libre, y que cuando los gobiernos se iniciaron en

¹⁸ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Editorial Aguilar, Madrid 1980, p. 99.

tiempo de paz, se constituyeron sobre el consenso del pueblo. Y ese pueblo sólo puede formar parte de un Estado cuando existe un compromiso positivo en su ingreso, al grado de una promesa o de un pacto.

Derivado de su trabajo e hipótesis, diversos teóricos los cuales mencionaré más adelante profundizaron en temas tales como en la creación de una teoría que fundamentara el origen de las diversas instituciones que se gestaron desde la antigüedad hasta nuestros días. Por eso mi interés en estudiar el concepto de Estado, pues desde mi interpretación no se puede comprender si antes no se entiende el primero. Uno de estos teóricos en profundizar acerca de su conceptualización fue el alemán Friedrich Hegel, quien señaló que “todo cuanto es el hombre, se lo debe al Estado: en él reside su ser. Todo su valor, toda su realidad espiritual, no los tiene sino por el Estado”.¹⁹ Para Hegel un Estado es una multitud de seres humanos que solamente se puede llamar así cuando está unida para la defensa común de la totalidad de su propiedad, pero ¿Cómo se logra esto? Mediante una Unión política. Organizando una defensa y una autoridad política comunes. Hegel afirmaba que las formas y los tipos de Estado resultan absolutamente indiferentes. Lo importante, es que existe un modelo de Estado en sí.

Para el filósofo alemán era evidente que existía una desigualdad de las diversas clases en el ámbito de las contribuciones, pero más en el aspecto ideal, incluso en los derechos y obligaciones fiscales. Sin embargo, esto no le estorba al Estado en lo absoluto.

En toda Europa la unidad de la religión fue siempre la condición fundamental de un Estado. En los Estados europeos mientras la autoridad pública estuviera asegurada, conforme a sus necesidades y su progreso, dejaba un margen libre a la actividad propia de los ciudadanos. Hegel argumentaba que en el Estado debía regir una autoridad política, encargada

¹⁹ Hegel, G.W.F., *La razón en la historia*, España, Seminarios y Ediciones, 1972, p. 142.

de defender la propiedad y defender la unión que se fue gestando con el paso del tiempo, aunque esta unión no significaba homogeneidad. Había -y hay, diferencias entre los pueblos (como por ejemplo, el lenguaje, la cultura, religión).

En suma, la filosofía de Hegel no era examinar lo que iba a pasar, ni predecirlo, sino que reconstruía lo que había sucedido, el Estado como concepto era el máximo resultado, y se encontraba sometido a una diversidad de factores, religiosos, lingüísticos y culturales.

Más adelante, el jurista Georg Jellinek, señalaría que el Estado es al mismo tiempo una formación social y una institución jurídica, por ello para estudiarlo es necesario el “concurso de dos ciencias autónomas: La Teoría Jurídica del Estado y la Teoría Social del Estado. A la primera corresponde la aplicación del método jurídico, mientras que a la segunda, el método de las ciencias naturales”.²⁰

En ese sentido, el profesor de la Universidad de Heidelberg afirmaba que “la doctrina social del Estado tiene por contenido la existencia objetiva, histórica y natural del Estado, mientras que la doctrina jurídica se ocupa de las normas jurídicas que en aquella existencia real deben manifestarse.”²¹ Además, Jellinek describió los elementos del propio Estado: Población, territorio y gobierno, aporte singular para la conformación de una Teoría General, puesto que algunos autores han relacionado estos elementos entre sí, “de modo que la relación entre el territorio y el poder dará lugar a la forma de estado, en tanto que la relación entre población y poder dará lugar a la forma de gobierno”.²² El jurista Hans Kelsen confirmaba dicha relación y señalaba que estos tres elementos “sólo pueden ser determinados

²⁰ Dalla Vía, Alberto Ricardo, *Instituciones de derecho político y constitucional: Teoría del Estado y de la Constitución*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2013, p. 18.

²¹ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Op. Cit., p. 73.

²² Dalla Vía, Alberto Ricardo, *Instituciones de derecho político y constitucional: Teoría del Estado y de la Constitución*, Op. Cit., p. 22.

jurídicamente, es decir, sólo pueden ser entendidos como la validez y los dominios de validez de un orden jurídico”.²³

Para el jurista austriaco la población del Estado es el dominio de validez personal del orden jurídico estatal, mientras que el territorio es el dominio territorial de validez de ese mismo orden. A su vez, el gobierno es lo que da legitimidad dentro del orden jurídico eficaz. Por lo que el Estado queda definido como “un orden jurídico relativamente centralizado, limitado en su dominio de validez territorial y temporal, soberano o inmediatamente determinado por el derecho internacional, eficaz en términos generales”.²⁴

Por su parte, el estudioso Max Weber definía al Estado como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”.²⁵ El sociólogo alemán fue más allá y señaló lo siguiente:

El Estado, como todas las asociaciones o entidades políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es considerada como tal). Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan. ¿Cuándo y por qué hacen esto? ¿Sobre qué motivos internos de justificación y sobre qué nexos externos se apoya esta dominación?²⁶

Para legitimar la dominación, Weber la dividió en tres principios:

1. La autoridad del “pasado”, en donde por actitud habitual se ejerce el poder como lo hacía el patriarca y el príncipe patrimonial de todos los tipos.
2. La autoridad del “don de gracia personal”, en donde el carisma se hace presente como el profeta o el príncipe guerrero escogido.

²³ Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 2011, p. 292.

²⁴ Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, *Op. Cit.*, p. 294.

²⁵ Weber, Max, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, p. 83.

²⁶ Weber, Max, *El político y el científico*, Madrid, *Op. Cit.*, p. 84.

3. La dominación en virtud de “legalidad”, por medio de reglas para el cumplimiento de deberes conforme a lo establecido.

De esta manera la definición del concepto *Estado* se fue acuñando y, en los últimos tiempos, teóricos de todos los países han ido aportando sus conocimientos para perfeccionarla. En particular, en México, Ignacio Burgoa Orihuela lo definió como “una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho”.²⁷ A su vez, Rolando Tamayo y Salmorán -profesor emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México-, lo definió como “el conjunto de funciones jurídicas, es una comunidad política, que crea Derecho, que aplica una Constitución; el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones. El Estado celebra Tratados, es sujeto de Derecho Internacional; el Estado, en suma, es titular de derechos y obligaciones”.²⁸

Con todo esto se ha logrado que el Estado moderno sea una asociación de dominio con carácter institucional, en donde en el interior de un territorio se ha tratado de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de mando.

Empero, como bien lo apuntó Bobbio, con el paso del tiempo, los estudiosos de los fenómenos políticos dejaron a un lado el término *Estado* para sustituirlo por uno más comprensivo denominado *sistema político*, al cual me referiré en las siguientes líneas.

²⁷ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 403.

Pero no sólo en el ámbito jurídico se ha tratado de conceptualizar el significado de la palabra Estado, Omar Guerrero -estudioso de la administración pública-, lo definió como “la organización suprema que los seres humanos levantamos sobre la sociedad para someterla a su dominio, pero el Estado no asume exclusivamente su función política de dominio, también desempeña otras funciones: la económica, la ideológica y la administrativa”, Guerrero, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, Fontamara, 1986, p. 35.

²⁸ Flores García, Fernando, *Introducción al estudio del Derecho*, Op. Cit., p. 236.

Sistema Político

Según Norberto Bobbio otra de las ventajas que ofrece la expresión *sistema político*, es tener un “significado axiológicamente más neutral que el término *Estado*, el cual resiente por un lado la divinización, y por otro la satanización, que ha sido hecha, respectivamente por los conservadores y por los revolucionarios, de los ordenamientos con gran concentración de poder que desde Maquiavelo han sido llamados así cada vez con más frecuencia”.²⁹

Es a partir de 1950, cuando el concepto se fue desarrollando, así como sus estructuras y funciones. Para el sistema político las formas de dominación, los tipos de régimen y sistema, las relaciones de poder y las formas de representación son fundamentales en su conformación.

David Easton, estudioso del tema, fue de los primeros teóricos en abordarlo, definiendo al sistema como destinatario de las demandas sociales y las prestaciones de apoyo -a esto se le conoce como *inputs*-, y como proveedor de decisiones y medidas obligatorias -llamado *outputs*-. El interés de Easton era explicar “de qué manera se toman y ejecutan las decisiones autoritativas al interior de la sociedad. Introducir la idea del sistema en la política, implica la posibilidad de diferenciar a la política de cualquier otra actividad social y examinarla como si fuera un contenedor rodeado, y por lo tanto diferente, por un ambiente en el cual opera y que crea resultados que son aplicables para todos los componentes del sistema”.³⁰

Es necesario señalar que el análisis de Easton es independiente de la definición jurídica y constitucional que imperaba en aquellos años.

²⁹ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Op. Cit., p. 102.

³⁰ López Montiel, Ángel Gustavo, “Las teorías de sistemas en el estudio de la cultura política”, en *Política y Cultura [on line]*, SciELO, México, enero 2008, no.29, p. 176. Véase en:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000100008

Consultado el 31 de marzo de 2022.

Su modelo principal estaba orientado por una visión organicista de la política, como si ésta fuera un ser vivo. Su teoría es una declaración de lo que hace que los sistemas políticos se adapten, sobrevivan, se reproduzcan y, sobre todo, que cambien. Así, con el apoyo de la teoría cibernética, Easton crea un modelo de circuito cerrado cuyo interior funciona e interactúa como unidad básica del análisis, construyéndolo mediante abstracción y denominándolo sistema político.

Por otra parte, Niklas Luhmann, sociólogo alemán afirmaba que el sistema político es “un fenómeno de diferenciación interno a la sociedad. No existe algo así como política por una parte y sociedad por otra, sino un acontecimiento que se expresa en la fórmula: la política de la sociedad”.³¹ Se puede decir entonces que sistema político es un conjunto de conductas sociales, separadas analíticamente por el investigador, que asigna valores a una sociedad determinada.

Como se puede observar la definición es bastante ambigua, puesto que el objetivo de utilizar la denominación sistema político, era que incluyera cualquier tipo de conducta política sin importar tiempo y lugar, por ello, Gabriel Almond, politólogo estadounidense, proponía que “*los términos antiguos, Estado, gobierno, nación, están limitados por significados legales institucionales [...], si la ciencia política aspira a abordar eficazmente los fenómenos políticos en toda clase de sociedades, sin distinción de cultura, grado de modernización y desarrollo, necesitamos un marco de análisis más amplio [...] **sistema político, todas las actividades políticas de una sociedad***”.³²

En la actualidad se habla de dos principales sistemas políticos: la democracia y la dictadura. El sistema democrático-liberal tuvo su origen a partir del siglo XVII y, principalmente en el siglo XVIII, se desarrolló bajo la

³¹ Luhmann, Niklas, *La política como sistema*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 83.

³² Jiménez Benítez, William Guillermo, et. al., *Políticas Públicas*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2008, p.16. El énfasis es mío.

dirección de la burguesía europea, “en el breve espacio de tiempo, entre 1789 y 1793, tres revoluciones (liberal, democrática y socialista), se desarrollan una de la otra, y cada una forma al mismo tiempo complemento y antítesis de la otra”.³³

Es importante señalar que el término de democracia viene desde los griegos y, mucho tiempo después, aparece el liberalismo. No obstante, cuando se habla del sistema democrático-liberal se refiere uno a la democracia concebida en el tiempo moderno, por lo que se debe aclarar que dicho lo anterior, primero surgió el liberalismo y posteriormente la democracia moderna. Desde su concepción originaria en el mundo clásico griego, la idea de democracia ha conocido diversas modificaciones. No resulta fácil definirla. Se puede usar la noción de democracia representativa cuando los ciudadanos eligen a otros individuos para que los represente en el proceso político; estas elecciones deben hacerse bajo la condición de sufragio universal, el electorado debe elegir libremente entre candidaturas alternativas reales y debe haber al menos dos partidos políticos en competencia; los representantes lo serán por un periodo de tiempo determinado con antelación. A los componentes electorales se puede añadir la libertad de expresión, de reunión y de oposición política.

También existe la democracia participativa, la cual tiene la idea de ampliar los mecanismos de integración del Estado y de acercar la democracia a la sociedad. Conlleva que los ciudadanos se incorporen a los asuntos públicos, en muchos casos, auspiciado por actores sociales que buscan una mayor participación de la ciudadanía. “En el sentido republicano, la democracia participativa se integra perfectamente con la democracia representativa al mejorar sus precondiciones cívicas”.³⁴

³³ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Editorial Patria, 1993, p. 193.

³⁴ *Institucionalidad democrática y cultura electoral en los procesos electorales de las organizaciones sociales. La asistencia técnica de la ONPE, 2008-2009*, Perú, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Documento de trabajo No. 21, 2010, p. 28.

Si se toma en consideración los resultados producidos, se tendría que definir la democracia como “*la forma de gobierno que refleja los deseos de la mayoría en las decisiones políticas que toma*”.³⁵ Los análisis de Max Weber con respecto al funcionamiento de la democracia fueron decisivos para reorientar la teoría en la materia hacia posiciones más realistas. La democracia, sustentada en organizaciones de masas y centrada en las elecciones en un régimen de sufragio universal, dejaba un amplio e importante espacio para el liderazgo.

Por su parte, Giovanni Sartori indicó algunos de los problemas ligados a la democracia participativa:

- a) La cuestión de quién establece el orden de los asuntos y formula los problemas que deben someterse a referéndum.
- b) El problema de la intensidad, de la autenticidad y de la eficacia de la participación en el autogobierno.
- c) La democracia sustentada en el referéndum establece un sistema de gobierno donde las mayorías lo ganan todo y las minorías lo pierden todo.
- d) La participación activa no implica un entendimiento competente de los participantes. Tener mucha información no significa siempre estar bien informado, ni tampoco tener un conocimiento adecuado en el entendimiento de problemas cada vez más complejos.³⁶

Hay tres principios que no pueden dejar de estar presentes en un sistema democrático: la legitimidad, el consenso y la representación. El primero de ellos es un atributo del Estado que da la idea contraria a imposición, usurpación y utilización de la fuerza. Un sistema democrático

³⁵ Yocelevsky, Ricardo, et. al., “Los partidos políticos y la participación ciudadana”, en *CULCyT Cultura Científica y Tecnológica*, Vol. 9, núm. 48, 2012, p. 61. Las cursivas son mías.

³⁶ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, España, Alianza Editorial, 2000.

es legítimo cuando la mayor parte de la población ha manifestado su aceptación con respecto a las personas y/o instituciones que la representan.

Por otro lado, consenso, según su etimología, es un “sentir conjunto”, un sentir común, algo que se comparte. “Consenso no es aprobar, basta con que sea aceptar”,³⁷ y en la democracia hay tres niveles de consenso: a nivel de comunidad, con la aceptación de los valores -libertad, igualdad y creencias pluralistas-, que comparten los ciudadanos en general; a nivel de régimen, sobre reglas de procedimientos y los métodos de solución de conflictos; y a nivel gobierno, sobre políticas de gobierno que, en muchas ocasiones, encuentran desacuerdos entre los gobernados.

El consenso tiene como misión fundamental mantener el orden público. Como bien se sabe, en la sociedad no puede haber un consenso universal, ya que cada individuo piensa y actúa diferente; no obstante, el consenso parcial preponderante es lo que da legitimidad a las instituciones y lo que facilita el equilibrio propio de los regímenes democráticos.

Por último, el principio de representación es ejercido por los gobernantes en las funciones públicas jurídicamente autorizadas. Representan a los ciudadanos que los eligen y cuya voluntad se expresa por medio del voto.

La democracia entonces es un sistema político en el que se gobierna bajo el control de la opinión pública, dentro del espacio público en la que se construye el sentido común y la voluntad general. Además de las reglas y las prácticas establecidas para el ejercicio del gobierno, en la democracia se requiere de una igualdad y una cultura que sustente los conceptos, valores y hábitos de la misma.

Cabe también señalar que en la teoría de la democracia otro de los valores fundamentales es el ejercicio de los derechos humanos, en donde

³⁷ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Editorial Patria, 1993, p. 57.

estén garantizados las prerrogativas en materia social, económica, política y cultural como ciudadano de un estado de Derecho.

El otro sistema político es la dictadura que, como bien lo señala la catedrática María Guadalupe Fernández Ruíz, su base es la confusión de poderes, ya que las diversas funciones del poder público se depositan en un solo individuo.³⁸ Sus antecedentes se remontan a Roma:

La dictadura es una sabia invención de la República Romana, el dictador un magistrado romano extraordinario, que fue introducido después de la expulsión de los reyes, para que en tiempos de peligro hubiera un *imperium* fuerte, que no estuviera obstaculizado, como el poder de los cónsules, por la colegialidad, por el derecho de veto de los tribunos de la plebe y la apelación del pueblo.³⁹

Como se puede comprender, la dictadura tuvo una connotación positiva en un inicio, ya que consistía en que una persona tuviera poderes extraordinarios, pero con la característica ineludible de que era por una temporalidad definida. Sólo para hacer frente a la considerable tarea de la que fue objeto. Además, era únicamente en el ámbito de la función ejecutiva, en el legislativo no era permitido.

Con el paso del tiempo esta concepción se fue transformando y para después de la Primera Guerra Mundial se utilizó como lo opuesto a la democracia, y se le colocó junto a la tiranía, despotismo y autocracia. Poco a poco fue perdiendo sus características principales que habían servido para denotarla, “primera entre todas la del estado de necesidad y la de temporalidad, precisamente las características que habían justificado a lo largo de todo el curso de la filosofía política un juicio positivo sobre la institución (el dictador romano) y sobre la forma de gobierno ejemplificada en ella (la dictadura revolucionaria)”.⁴⁰

³⁸ Fernández Ruíz, María Guadalupe, *Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2015, p. 58.

³⁹ Schmitt, Carl, *La dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*, Madrid, Editorial Revista de Occidente, 1968, pp. 33-34.

⁴⁰ Respecto al término *dictadura del proletariado*, el jurista italiano escribió lo siguiente: “el término *dictadura* no tiene un sentido evaluativo particularmente relevante: desde el momento en que todos los estados son dictaduras, en cuanto dominio de clase, el término indica sustancialmente un estado de cosas y por tanto

Queda claro que la democracia y la dictadura se entrelazan con la teoría del Estado, por lo tanto, se infiere que las formas de Estado y las formas de Gobierno son dos conceptos de vital importancia para el estudio de los sistemas políticos.

Formas de estado y formas de gobierno

Anteriormente se revisó el concepto de Estado y se notan los contrastes en cuanto a sus interpretaciones. Asimismo, se observa como el concepto ha cambiado hasta llegar al termino sistema político. A continuación, en este apartado examinaré las formas de gobierno y sus diferencias. Realizo este análisis porque cada forma de gobierno tendrá instituciones y mecanismos de organización particulares, entre éstas destacan los sistemas electorales de los cuales hablaré en el siguiente apartado. Regresando al tema, para el jurista Ignacio Burgoa la forma de Estado es “el *modo o manera de ser* de la entidad o institución estatal misma independientemente de como sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos competa dentro de esa estructura”.⁴¹ Es la configuración total y unitaria de las instituciones políticas de un Estado-Nación, por lo que puede ser ***federal*** o ***unitario***. El primero de ellos se integra con diversas entidades que conservan su autonomía constitucional con cierto grado de descentralización política, pero que se unen para ciertos fines de representación nacional. Mientras que la forma de Estado unitario -como lo menciona el intelectual Andrés Serra Rojas-, se compone por un poder central, sin autonomía para las partes que la integran, y es el único que regula toda la organización y acción de un poder que coordina a todas las instancias públicas. Todos los

tiene un significado esencialmente descriptivo”. Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad, Op. Cit.*, pp. 232-233.

⁴¹ Ramírez Millán, Jesús, *Derecho Constitucional Sinaloense*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2000, pp. 367-368.

ciudadanos están sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y a un orden jurídico común.

A su vez, la forma de Gobierno tiene una característica distinta: “se toma en cuenta más la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la constitución asigna el ejercicio del poder”.⁴² De acuerdo con el mismo Bobbio, en la tradición clásica de la Ciencia Política se puede distinguir tres tipologías de formas de gobierno: la clasificación de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu.

La concepción de Aristóteles en su obra *Política* señala las tres formas posibles de gobierno con base en el número de gobernantes: Monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos. Con la consecuente duplicación de las formas corruptas: Monarquía degenera en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en demagogia.⁴³

Por su parte, Maquiavelo reduce a dos las formas de gobierno: Monarquía y República. Dentro de las Repúblicas se integran tanto las formas aristocráticas como las democráticas. La diferencia estriba “entre el gobierno de uno solo, de una persona física y el gobierno de una asamblea, de un cuerpo colectivo, al ser menos relevante la diferencia entre una asamblea de notables y una asamblea popular, porque ambas, a diferencia de la monarquía donde la voluntad de uno solo es ley, deben adoptar algunas reglas, como el principio de mayoría, para llegar a la formación de la voluntad colectiva”.⁴⁴

A su vez, el francés Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu, en su obra *Del espíritu de las leyes*, delimita tres formas de Gobierno: el Republicano, el Monárquico y el Despótico. “El

⁴² Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad, Op. Cit.*, p. 144.

⁴³ En realidad, Aristóteles señalaba la Πολιτεία como la forma buena del gobierno de muchos y a la democracia como su forma corrupta.

⁴⁴ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad, Op. Cit.*, pp. 144-145.

gobierno republicano es aquel en que el pueblo, o una parte del pueblo, tiene el poder soberano; otro, que el gobierno monárquico es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas; y por último, que en el gobierno despótico, el poder también está en uno solo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos”.⁴⁵

Tiempo después, Hans Kelsen aportó que la única manera rigurosa de distinguir una forma de gobierno de otra consistía en conocer el diverso modo en el que una Constitución regula la producción del ordenamiento jurídico. Existiendo dos modos para ello: el ordenamiento jurídico puede ser creado y continuamente modificado, desde arriba cuando los destinatarios de las normas no participan en la creación de las mismas o desde abajo cuando si lo hacen. Por lo tanto, para Kelsen hay dos formas ideales de gobierno, la autocracia y la democracia.⁴⁶

Ahora bien, en la actualidad se utiliza generalmente otra clasificación para referirse a las distintas formas de gobierno, tomando como premisa lo escrito por Montesquieu, los regímenes pueden clasificarse en dos tipos, según la preponderancia en la relación entre los poderes. Por un lado, el sistema presidencial en el cual aventaja el poder Ejecutivo sobre el Legislativo; y por otra parte existe la forma parlamentaria, donde hay mayor distinción del Legislativo sobre el Ejecutivo. En ocasiones, el propio poder Ejecutivo emana del parlamento para conformar el gabinete de gobierno.

A pesar de que se busca un equilibrio entre los distintos poderes de un Estado, lo cierto es que siempre existe una preeminencia de uno sobre otro. Esto depende mucho de su condición histórica que lo antecede. En específico, en México el sistema presidencial es el que rige su forma de gobierno.

⁴⁵ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Editorial Porrúa, 2015, p. 9.

⁴⁶ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad, Op. Cit.*, p. 146.

De acuerdo con la clasificación del italiano Giovanni Sartori, en el sistema presidencial el jefe del Estado debe ser electo popularmente -de manera directa o indirecta-. Asimismo, no puede ser designado o removido por el voto del Legislativo. Además, el Ejecutivo tiene la facultad de nombrar a su Gabinete, que es el grupo de personas que lo acompañará durante su gestión, de forma libre, aunque en algunos casos requiere la ratificación de los mismos por el poder Legislativo. Y, por último, de acuerdo con lo señalado por Sartori, el presidente es quien tiene la dirección efectiva del gobierno.

Por otro lado, el sistema parlamentario tiene como principal característica la soberanía del parlamento sobre el gobierno. En términos generales el poder Ejecutivo requiere el apoyo del parlamento para gobernar (integración del gabinete, aprobación de políticas públicas, evitar la destitución de los miembros del gobierno, entre muchas otras). Aunque existen variantes, según el país donde está establecido, por ejemplo, en Reino Unido el Ejecutivo prevalece sobre el parlamento, no así en Francia (tercera y cuarta República), donde se gobernaba por asamblea y, por último, el parlamentarismo controlado por partidos, que es considerado un punto intermedio entre los sistemas anteriormente mencionados.

No obstante, existe un tercer sistema que se puede ubicar como semi-presidencial. Como bien lo señala Sartori, en este sistema el presidente es autónomo, pero comparte el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro procede del Parlamento y debe conseguir su apoyo continuamente. Es mucho más complejo que los dos sistemas anteriores, a saber:

El Poder Ejecutivo se divide entre un jefe de Estado –el presidente de la República– y un jefe de gobierno o primer ministro. Cada uno tiene un origen distinto: mientras que el presidente de la República surge directamente del voto popular, el jefe de gobierno es designado por la mayoría parlamentaria. El presidente de la República nombra a este último, en efecto, pero siempre atendiendo al partido o a la coalición mayoritaria en el Parlamento. De este modo, si bien en el origen del jefe de gobierno se encuentra la confianza simultánea del jefe de Estado y de la mayoría parlamentaria, en la práctica su permanencia depende casi

exclusivamente de esa mayoría. El primer ministro está comprometido en la lucha política cotidiana, de la cual está exento el presidente. El jefe de Estado mantiene una relación no conflictiva con los dirigentes de los partidos contrarios y favorece el compromiso, la negociación y la moderación de las fuerzas en pugna. Por ello, desempeña una función de árbitro.⁴⁷

Particularmente México, con base en el artículo 40 constitucional, se sitúa en un régimen presidencial, republicano, democrático, laico y con una organización federal.⁴⁸ Dividiendo el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno de ellos, con características y funciones propias de un estado democrático.

⁴⁷ Espinosa Toledo, Ricardo, *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 20, Instituto Nacional Electoral, 2016, pp. 61 y 62.

⁴⁸ **Artículo 40.-** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Porrúa, 2022, p. 99.



Ahora bien, para la integración de estos órganos de gobierno de representación política, son necesarias reglas y procedimientos que regulen las diversas etapas de los procesos de votación por las cuales la voluntad de la ciudadanía los eligió, y es por medio de un sistema electoral como se logra, tema al que me referiré en las siguientes líneas.

Sistema electoral

De acuerdo con los *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, editados por el Instituto Federal Electoral (Hoy Instituto Nacional Electoral-INE), el sistema electoral es “el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política”.⁴⁹

Su objetivo es determinar las reglas operativas que establecen la forma en cómo los electores expresan sus preferencias políticas por medio del voto. Cabe precisar que uno de los elementos principales del sistema electoral son los partidos políticos, entendidos éstos como un “conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales, etc.) ligados por instituciones coordinadoras”.⁵⁰ Al respecto, Dieter Nohlen, profesor emérito de la Universidad de Heidelberg, Alemania, señala que el sistema electoral “determina en buena medida las posibilidades de éxito de los partidos políticos en su competencia por el poder, sea por conseguir puestos ejecutivos, o por mayor participación en la composición de los parlamentos.”⁵¹

Existen tres tipos elementales de sistemas electorales: El sistema de *mayoría simple*, en donde cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene el mayor número de ellos gana, incluso si no alcanza la mayoría absoluta. Por otro lado, se encuentra el sistema de *representación proporcional*, en donde se le asigna a cada partido político tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral. Quienes defienden dicho sistema aseguran que se trata de la forma más equitativa de representación, puesto que “al asignar a cada partido las

⁴⁹ Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 7, Instituto Nacional Electoral, 2016, p.13.

⁵⁰ Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 46 y 47.

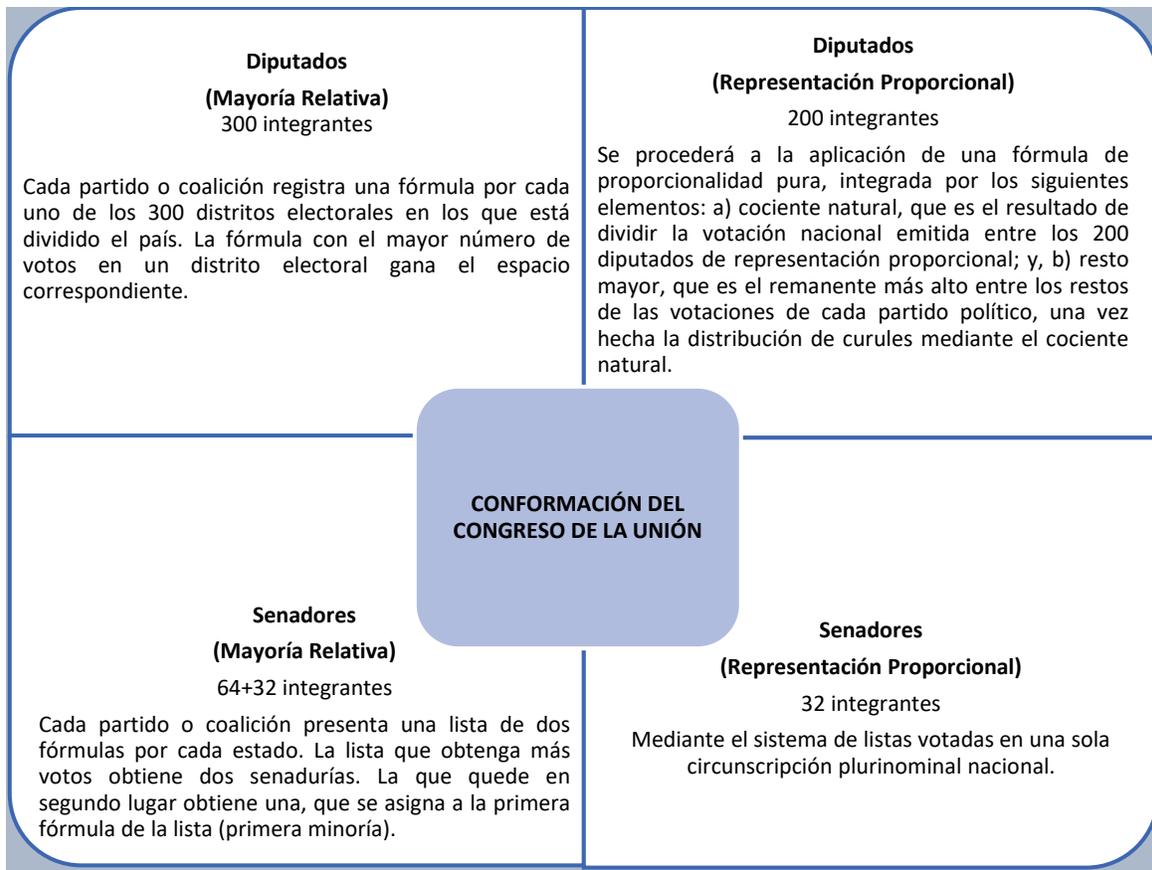
⁵¹ Nohlen, Dieter, et. al., *Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 294.

curules correspondientes a la votación obtenida, reduce los efectos de sobre y subrepresentación que, sin embargo, no desaparecen del todo”.⁵² Y, por último, el *sistema mixto*, que como su nombre lo indica reúne características de los dos sistemas anteriormente señalados, con la particularidad de que la sección del órgano legislativo que se elige por representación proporcional está creada como una adición que busca sopesar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría simple.

A este último grupo, pertenece México, toda vez que su sistema electoral define que el presidente de la República se elige por el principio de mayoría relativa. A su vez, el poder Legislativo, en la Cámara de Diputados, está integrado por 300 legisladores por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que son electos según el principio de representación proporcional, por medio del sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. Mientras que el Senado se integra por 128 representantes, de los cuales en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.⁵³

⁵² Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Op. Cit., p. 19.

⁵³ Sobre esta composición me referiré a detalle en el siguiente capítulo.



Fuente: Artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nota: Una fórmula es la manera en que se designa a la pareja de un candidato titular y su suplente.

De este modo se puede ver que el sistema electoral mexicano es por demás complejo, en donde se busca -en teoría-, al usar el sistema mixto “rescatar lo mejor de los sistemas de mayoría y de representación proporcional. En ellos se conserva la relación representante-representado, propia de la elección uninominal, a la vez que se evitan los efectos de sobre y subrepresentación, que se supone son inherentes a los sistemas de mayoría”.⁵⁴

La pretensión principal dentro del sistema mixto es que exista una plena democracia, donde los ciudadanos tengan una libre participación que

⁵⁴ Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, Op. Cit., p. 29.

contribuya a la integración de los poderes públicos. En consecuencia, sentar las bases para una gobernabilidad democrática y, para ello, es indispensable que el régimen “tenga bien aceitados los mecanismos para propiciar acuerdos y lograr consensos”.⁵⁵

Dentro de esos mecanismos se encuentra, sin duda alguna, el papel de los partidos políticos dentro de la misma democracia. Como lo mencioné líneas atrás, los partidos políticos, además de ser un conjunto de comunidades diseminadas a lo largo del país, deben cumplir con ciertos requisitos. El primero de ellos, corresponde a perseguir el beneficio del conjunto, o por lo menos de una parte significativa de la sociedad en la que están inmersos. Un segundo punto es que deben brindar diagnósticos de la realidad en la cual actúan, pero también propuestas viables a sus electores. Este es un tema a considerar puesto que es la tesis central de la presente investigación, ya que en muchas ocasiones las propuestas o promesas de campaña por parte de los candidatos a ocupar un espacio de elección popular están fuera de toda proporción, es decir, al buscar el voto ciudadano se comprometen a planteamientos que en ocasiones no se encuentran dentro de sus facultades establecidas por el marco legal que los rige. Aunado a lo anterior, no existen mecanismos que sancionen a quienes prometen sin un verdadero fundamento. Más adelante se profundizará en el tema, pero era importante hacer la acotación que demuestra el vacío legal de uno de los principales requerimientos a los que están obligados los partidos.

Un tercer punto, es que cada partido político está obligado a reconocer la existencia de otros y a su vez, aceptar que éstos también pueden organizarse y promover proyectos políticos distintos a los suyos, pero siempre en el marco de la ley y del respeto mutuo.

⁵⁵ Córdova Vianello, Lorenzo, “Las relaciones Ejecutivo-Legislativo y la Gobernabilidad Democrática”, en *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, Carbonell, Miguel, et. al, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p. 351.

Con el paso de los años, el estudio de los partidos políticos se fue perfeccionando a tal grado que hoy en día se habla de un sistema de partidos, entendido éste como el “espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político”.⁵⁶

El sistema de partidos tiene como elementos principales, de acuerdo a la clasificación de Dieter Nohlen, los siguientes:

- a) Competencia e interacción entre partidos
- b) Número de partidos
- c) Tamaño de los partidos
- d) Distancia ideológica entre ellos
- e) Su relación con la sociedad o con grupos sociales
- f) Su actitud frente al sistema político.⁵⁷

Tanto los sistemas electorales como los sistemas de partidos buscan como principal objetivo, en un régimen democrático, generar representación política. Esto se logra por medio de reglas electorales, en donde los partidos participan y compiten en elecciones para obtener cargos legislativos y ejecutivos. En particular, en el poder Legislativo se forman grupos parlamentarios que son el conjunto de legisladores vinculados por afinidades ideológicas y que tienen como objetivo defender su propia línea política, pero esto se tratará más adelante, junto con el concepto de rendición de cuentas de los propios legisladores, entendido esto como un proceso por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción.

Es de mi interés ahondar en estos conceptos en los siguientes capítulos, específicamente en el poder Legislativo a nivel federal y, sobre todo, en la

⁵⁶ Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 7, Instituto Nacional Electoral, p. 38.

⁵⁷ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y de partidos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 41.

conformación de la Cámara de Diputados para posteriormente centrarme en el análisis jurídico del cumplimiento de propuestas, formas de control y sanciones de los mismos representantes de la Nación.

CAPÍTULO II PODER LEGISLATIVO

Integración

La historia de la formación del Poder Legislativo en nuestro país es, sin duda, por demás interesante. Hacer referencia a ella, implica incursionar en varias etapas desde el México independiente del siglo XIX; tanto en los Congresos federales como estatales, ha existido una evolución en el tema que demuestra los agitados tiempos por los cuales ha transitado desde sus orígenes. Desde el Constituyente de 1824, quedó determinado el Poder Legislativo bicameral. Aunque años más tarde, con la Constitución de 1857, se depositó el Poder en una sola Cámara, empero, para 1874, se restableció el Senado y con ello sus funciones. Se puede decir entonces que en aquellos momentos el Legislativo prevalecía sobre el Ejecutivo, pero llegado el siglo XX, esto cambió diametralmente. El Ejecutivo se fortaleció y con ello se fue edificando el presidencialismo mexicano con el sustento de un partido hegemónico.

Uno de los principales factores que debilitó al Legislativo fue la reforma de 1933 donde se prohibió la reelección inmediata de diputados y senadores a tal grado que, como bien lo señalaba Daniel Cossío Villegas, la causa de la subordinación del Poder Legislativo al Presidente, obedeció al principio de no reelección. Tema que abordaré con mayor amplitud en el siguiente capítulo, pero que demuestra la importancia de este concepto en la división de poderes.

En este sentido, México, con base en el artículo 49 constitucional, divide el Supremo Poder de la Federación en tres para su ejercicio:

- Legislativo
- Ejecutivo
- Judicial

En el mismo artículo se señala que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación y, mucho menos, depositarse el Legislativo en un individuo; salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo, como lo establece el artículo 29 que hace referencia a los casos de invasión o perturbación grave de la paz pública.⁵⁸ Además, tampoco se otorgarán facultades extraordinarias para legislar, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 del mismo ordenamiento relativo a las cuotas de las tarifas de exportación e importación.⁵⁹

Como se puede apreciar, la idea de una división de poderes está establecida formalmente en nuestro máximo ordenamiento jurídico. Cada uno de los poderes tiene sus características, funciones y obligaciones particulares. Es menester señalar que el principal objetivo de este apartado es referirse a la integración del Poder Legislativo, aunque no por ello, se olvide a los otros dos poderes.

Como lo señalé en el capítulo anterior y teniendo como punto de referencia el artículo 50 constitucional, el Poder Legislativo de nuestro país se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras: Una de diputados y otra de senadores.

⁵⁸ Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.*, pp. 86 y 87.

⁵⁹ Artículo 131.- El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión 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 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 cualquiera 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. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Ibidem*, p. 269.

La Cámara de Diputados está integrada por 500 legisladores, electos en su totalidad cada tres años. De los cuales, 300 diputados son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados son electos según el principio de representación proporcional, por medio del Sistema de Listas Regionales, votadas en cinco circunscripciones plurinominales.

Para el caso de la elección de mayoría relativa, nuestro país se encuentra dividido en 300 distritos electorales uninominales, su distribución se realiza con base en el último Censo General de Población, y en ningún caso la representación de una entidad federativa será menor de dos diputados de mayoría de relativa. Los 300 diputados que se eligen de esta manera tienen que realizar una campaña política en su distrito electoral para conseguir la mayoría de votos y poder acceder así a una curul.

Por su parte, para la elección de los diputados de representación proporcional, se distribuyen en cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.⁶⁰ La Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LEGIPE), establecen que un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales, asimismo deberá alcanzar por lo menos el 3% del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales para que le sean concedidos diputados según el principio de representación proporcional.

Para la asignación de diputados de representación proporcional se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos: a) cociente natural, que es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de

⁶⁰ Con la reforma política de 1977, se introduce el sistema de representación proporcional. Con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales se reformó así los artículos 52 y 53 constitucionales.

representación proporcional; y, b) resto mayor, que es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. Además, es importante señalar que la asignación de diputados por este principio se sigue en el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.⁶¹

Los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional no hacen campaña política, ya que cada partido registra una lista con determinadas personas que obtienen una curul dependiendo el número de diputaciones asignadas por mayoría relativa y a la votación total que obtiene cada partido político. Esta forma de integración de dicha lista -de manera discrecional-,⁶² ha originado que dichos legisladores sean considerados representantes del partido político que los impulsó y no como verdaderos representantes de la Nación. Surge aquí una pregunta interesante ¿cuál es el verdadero compromiso de estos candidatos con la ciudadanía? Se fortalece así la teoría de un compromiso del candidato con el partido político que lo impulsó, pero alejado de la ciudadanía que debería representar. Por tanto, existe una diferencia de representatividad que más allá de la cuestión teórica, se encuentra avalada por la misma ley.

Tal forma de representación ha causado distintos debates por las aristas que conlleva. Por un lado, si no existiera dicha representación, el Congreso sería dominado por un partido hegemónico, y los partidos minoritarios carecerían de representatividad. Por ello, el jurista Luigi Ferrajoli, señala tres beneficios del sistema de representación proporcional:

Garantiza la igualdad de los ciudadanos en los derechos políticos de voto, así como que se produzcan instituciones representativas de todo electorado.

⁶¹ Artículos 53, 54 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como artículos del 14 al 20 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁶² En este sentido, la Corte ha sostenido que las listas de representación proporcional deben ser votadas y que la asignación debe ser en el orden en que fueron previamente registrados los candidatos. Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 5/99, Tesis P/J.55/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, p. 554.

Es el único capaz de utilizar todos los votos válidos a fin de garantizar la igualdad electoral de los ciudadanos, la cual equivale a la igualdad política.

Refleja y reproduce de mejor manera el pluralismo de las opiniones políticas, la heterogeneidad de los intereses y los conflictos de clases que atraviesa el electorado, es decir, la complejidad de la sociedad.⁶³

A su vez, Arturo Espinosa Silis -estudioso del tema electoral-, añade algunas ideas que se deben considerar como fundamentales del sistema de representación proporcional:

- a) El sistema de representación proporcional pretende garantizar el voto de millones de ciudadanos cuya opción política no resultó triunfadora en los comicios, de manera que no se queden sin ser representados ante el órgano plural de decisión que forma parte del gobierno, con la finalidad de que todos los votos se traduzcan en curules, generando una maximización del pluralismo político.
- b) De no contar con legisladores electos por el sistema de representación proporcional habría un importante número de votantes que se quedarían sin representación alguna ante el Poder Legislativo, lo que haría que algunas fuerzas políticas se encuentren subrepresentadas.
- c) La democracia mexicana se basa en un sistema de partidos políticos, con la representación proporcional se asegura que sus plataformas políticas sean escuchadas y debatidas en el órgano legislativo, de otra manera serían meros espectadores en la contienda electoral, y su participación en el sistema electoral sería marginal, pues nunca podrían capitalizar sus propuestas.⁶⁴

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también se ha pronunciado al respecto y señaló en algún momento que el principio de representación proporcional tiene como objetivo “garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, incorporando a candidatos de los partidos minoritarios e impidiendo que los partidos mayoritarios o dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación. El valor ínsito en dicho principio es el pluralismo político”.⁶⁵

Pero, por otro lado, la representación proporcional también ha sido criticada: Primero, por el considerable número de integrantes que la componen en las dos Cámaras; segundo, porque al no llegar por medio del

⁶³ Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris. Teoría del Derecho y de la democracia*, Editorial Trotta, Madrid, 2011, p. 179.

⁶⁴ Espinosa Silis, Arturo, “Las bondades del sistema de representación proporcional”, en *Revista IUS*, vol. 6, núm. 30, Puebla, México, julio-diciembre, 2012.

⁶⁵ Solorio Almazán, Héctor, La representación proporcional, México, *Temas selectos de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, p. 54.

voto directo, el electorado no se concibe representado por aquellos; y tercero, se considera un gasto económico innecesario dentro del sistema electoral.

En los últimos años las críticas han ido en aumento, ejemplo de ello es la reciente iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo en materia electoral que busca eliminar a los legisladores plurinominales.⁶⁶

Por otro lado, la Cámara de Senadores se integra por 128 legisladores, que se renueva en su totalidad cada seis años. De los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos son elegidos por el principio de mayoría relativa y uno es asignado a la primera minoría. En total son 96 senadores los que acceden a una curul por este procedimiento. Los 32 lugares restantes son elegidos por medio del principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.⁶⁷

Por cada diputado y senador propietario, se elige a un suplente, por lo que la representatividad de cada uno de ellos se encuentra garantizada por cualquier escenario que pueda presentarse (licencia, separación definitiva y presunción de renuncia por ausencia a las sesiones por más de diez veces consecutivas).

Para ser diputado, con base en el artículo 55 constitucional, se requiere:

- I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II.- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.
- III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.
La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

⁶⁶ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, número 6012-XI, jueves 28 de abril de 2022, p. 38.

⁶⁷ Artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como artículo 21 de la LEGIPE.

IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V.- No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser secretario o subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.⁶⁸

Por su parte, para ser senador se exigen los mismos requisitos que para diputado, sólo la edad aumenta, ya que el artículo 58 constitucional señala que los aspirantes deben tener por lo menos veinticinco años cumplidos el día de la elección.

⁶⁸ A partir de la reforma al artículo 59 de la Constitución publicada el 10 de febrero de 2014, quedó asentado que los senadores pueden ser electos hasta por dos periodos consecutivos, en tanto que los diputados federales lo pueden ser hasta por cuatro periodos consecutivos (12 años máximo en ambos casos), y sólo pueden ser reelegidos cuando sean postulados por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Por lo que la expresión referida en la fracción VII respecto a las “incapacidades”, no es del todo certera, “la capacidad de sufragio pasivo tiene un carácter unitario y se tiene por el mero hecho de tener la calidad de ciudadano mexicano, sin encontrarse incurso en la suspensión de sus prerrogativas políticas, en un estado de interdicción declarado judicialmente o por estar inhabilitado. No se puede ser electo para ser electo diputado y al mismo tiempo contar con la capacidad suficiente para ser elegido senador, presidente o regidor”. Guerrero Galván, Luis René y Castillo Flores, José Gabino, “Introducción histórica al artículo 55”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, VIII Sección Tercera, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2016, p. 578.

Además de los requisitos anteriormente señalados en la Constitución, la ley reglamentaria, en este caso, la LEGIPE señala otros tantos requerimientos para ser diputado o senador, a saber:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- c) No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- d) No ser Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- e) No pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- f) No ser Presidente Municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de la elección.⁶⁹

Como se puede apreciar, los anteriores requisitos señalan las calidades legales que debe poseer cualquier individuo que busca acceder a estos cargos de representación nacional. Son, en suma, el conjunto de condiciones requeridas para poseer la capacidad de ser elegible, por lo que forman parte fundamental de las “normas reguladoras de los procesos comiciales encaminadas a propender la transparencia y confiabilidad de sus resultados, mediante la protección de la libertad de sufragio de los electores y el establecimiento de las condiciones necesarias para la existencia de una contienda que merezca el calificativo de equitativa”.⁷⁰

Organización

Celebradas las elecciones en las cuales se busca renovar a los integrantes del Poder Legislativo, el Instituto Nacional Electoral (INE) es el órgano

⁶⁹ Artículo 10, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada 13 de abril de 2020.

⁷⁰ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. México, *Op. Cit.*, p. 538.

encargado de coordinar, vigilar y supervisar que el proceso electoral se realice en los términos que establece la Constitución y las leyes reglamentarias correspondientes. Tras la jornada electoral y el cómputo de votos, el mismo Instituto tiene como facultad la asignación de los espacios legislativos según el principio de representación proporcional, así como declarar la validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores. No obstante, en caso de alguna controversia, las impugnaciones son atendidas por las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Una vez que se conoce a los próximos integrantes del Poder Legislativo, tanto la **Secretaría General de la Cámara de Diputados**, así como la **Secretaría General de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Senadores** respectivamente,⁷¹ deben de realizar una serie de actos

⁷¹ El Secretario General de la Cámara de Diputados será nombrado por el Pleno con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el término de cada Legislatura, pudiendo ser reelecto. Teniendo las siguientes funciones: Preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara, en los términos previstos por la ley; Fungir como secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; Dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros; Ejecutar en los casos que le corresponda, así como supervisar y vigilar que se cumplan las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros; Formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera; Informar trimestralmente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta, y respecto al desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros.

A su vez, el Secretario General de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Senadores será propuesto por la Mesa Directiva al Pleno, y será electo por mayoría de los senadores presentes. Teniendo las siguientes funciones: Asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno; Recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la Cámara, remitirlos desde luego a la Mesa Directiva y llevar un control de registro de los mismos; Asistir a los Secretarios de la Cámara en la recepción de las votaciones del Pleno; Auxiliar al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada periodo de sesiones; Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos; Llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara, y garantizar su publicación en el Diario de los Debates o en los medios autorizados; Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de Dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente; y las demás que se deriven de la LOCGEUM, del Reglamento, y de los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara. Artículos 48, 107 y 109, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 5 de octubre de 2021, pp. 24, 25, 48 y 49.

administrativos encaminados a constituir a la nueva Legislatura, los cuales son:

1. Elaborará el inventario de las copias certificadas de las constancias de mayoría y validez que acrediten a los diputados electos por el principio de mayoría relativa y de las copias certificadas de las constancias de asignación proporcional, expedidas en los términos de la ley de la materia; así como de las notificaciones de las sentencias inatacables del órgano jurisdiccional electoral sobre los comicios de diputados.
2. Entregará, a partir del 20 y hasta el 28 de agosto, las credenciales de identificación y acceso de los diputados electos a la sesión constitutiva, con base en las constancias de mayoría y validez y de asignación proporcional, en los términos del inciso anterior.
3. Preparará la lista de los diputados electos a la nueva Legislatura, para todos los efectos de la sesión constitutiva de la Cámara.
4. Elaborará la relación de los integrantes de la Legislatura que con anterioridad hayan ocupado el cargo de legislador federal, distinguiéndolos por orden de antigüedad en el desempeño de esa función y señalando las legislaturas a las que hayan pertenecido, así como su edad.⁷²

Es importante señalar que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, antes de clausurar el último periodo de sesiones de la Legislatura nombran, de entre sus miembros, una Comisión Instaladora de la Legislatura subsecuente. La Comisión es de cinco miembros: el primero funge como presidente, el segundo y el tercero como secretarios y los dos últimos tienen el carácter de suplentes. Son ellos los encargados de transferir la estafeta a los nuevos integrantes del Poder Legislativo.

Tras lo anterior, los diputados que hayan recibido su constancia de mayoría y validez, así como los diputados electos que figuren en la constancia de asignación proporcional, se reunirán en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados el día 29 de agosto del año de la elección, a las 11:00 horas, con el objetivo de celebrar la Sesión Constitutiva de la Cámara que iniciará sus funciones tres días más tarde, el 1° de septiembre. Mismo

⁷² Artículo 14, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 4.

caso acontece para la Cámara de Senadores en su respectivo recinto. Cabe señalar que el procedimiento que a continuación se describe es similar para ambas Cámaras, y en su caso se harán las aclaraciones pertinentes cuando sean métodos distintos.

Para desarrollar dichas sesiones, se nombrará una **Mesa de Decanos** respectivamente, integrada por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios.⁷³ El presidente ordenará la comprobación del quórum y, una vez validado, abrirá la sesión comentando el orden del día que tendrá los siguientes puntos:

- I. Pase de lista.
- II. Declaración del quórum.
- III. Protesta constitucional del Presidente de la Mesa de Decanos.
- IV. Protesta constitucional de los Diputados o Senadores [respectivamente] electos.
- V. Elección de los integrantes de la Mesa Directiva.
- VI. Declaración de la legal constitución de la Cámara.
- VII. Cita para sesión de Congreso General, y
- VIII. Designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de la sesión de Congreso General.⁷⁴

Una vez declarado el quórum y la protesta constitucional del presidente de la Mesa de Decanos, éste mismo llamará a los legisladores electos para que, en escrutinio secreto, y con el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, elijan a la primera Mesa Directiva de la nueva Legislatura. La cual inmediatamente tomará su lugar en el *presidium*, y de forma automática quedará sin funciones la Mesa de Decanos.⁷⁵ Conformada

⁷³ Los cuales son nombrados dentro de los diputados electos que estén presentes y que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal. “Corresponde al Secretario General informar que cuenta con la lista completa de los legisladores que integrarán la Cámara y la identificación de la antigüedad en cargos de legislador federal de cada uno de ellos; y mencionará por su nombre a quienes corresponda integrar la Mesa de Decanos, solicitándoles que ocupen su lugar en el *presidium*”, Mora Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 34.

⁷⁴ Numeral 4 del Artículo 15 y numeral 6 del Artículo 60, *Op. Cit.*, pp. 5, 33 y 34.

⁷⁵ Es necesario precisar que, tratándose de la Cámara de Diputados, conforme al artículo 17, inciso 6, de la LOCGEUM consagra: “En el caso de que a las 12:00 horas del día 31 de agosto del año de inicio de la Legislatura no se hubiere electo a la Mesa Directiva conforme a lo dispuesto, la Mesa de Decanos ejercerá las atribuciones y facultades que la ley otorga a aquélla y a sus integrantes, según corresponda, y su presidente citará a la sesión de instalación del Congreso. La Mesa de Decanos no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de septiembre”. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.*, p. 7.

por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios propuestos por cada grupo parlamentario, su primera tarea será declarar legalmente constituida la legislatura correspondiente. Por otro lado, la Cámara de Senadores se integra de igual forma por un presidente, tres vicepresidentes, pero con cuatro secretarios, mismos que durarán en su ejercicio un año legislativo.⁷⁶

La **Mesa Directiva** además de ordenar el trabajo inherente a la cuestión parlamentaria -señalada en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante LOCGEUM-, debe buscar en todo momento imparcialidad y objetividad para el buen desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara. Su presidente tiene de igual forma atribuciones específicas por cumplir, entre las que destacan, ser el representante de la misma frente a su colegisladora y demás poderes federales.⁷⁷ La diferencia sustantiva entre la presidencia de la Cámara de Diputados y la de Senadores, es que la primera es la encargada de presidir las sesiones conjuntas entre una y otra Asamblea, cuando sesionan como Congreso de la Unión. Por su investidura, hay quienes lo catalogan como un órgano unipersonal “en virtud de la autonomía y las competencias propias que la citada ley les concede en el ámbito de sus respectivas asambleas”.⁷⁸ En mi opinión, la Mesa Directiva tiene un peso político específico que no puede soslayarse, ya que es la voz sonante de la Cámara en comento, su trabajo debe ser colectivo entre sus integrantes.

De hecho, los vicepresidentes además de asistirlo, pueden asumir su representación si el presidente así lo considera. Mientras que los secretarios

⁷⁶ En la actual LXV Legislatura, para asegurar la representación de todos los grupos parlamentarios que coexisten en el Senado de la República, por Acuerdo Parlamentario se eligieron a cuatro secretarios adicionales. Acuerdos de la Mesa Directiva, *Gaceta del Senado de la República*, LXV Legislatura, número 1PPO-6/120490, jueves 9 de septiembre de 2021.

⁷⁷ Artículos 22 y 67 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, *Op. Cit.*, pp. 9, 37 y 38.

⁷⁸ Mora Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional*, *Op. Cit.*, p. 37.

se encargan de las funciones relacionadas con la conducción de las sesiones del Pleno.⁷⁹

Otro órgano parlamentario que debe mencionarse es la **Junta de Coordinación Política**. Creada en el año de 1999, se constituye al inicio de cada Legislatura con la finalidad de que sea el encargado de “impulsar entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución y la LOCGEUM asignan a las asambleas”.⁸⁰ En el caso de la Cámara de Diputados se integra con los coordinadores de cada Grupo Parlamentario.⁸¹ A su vez, en el Senado también se conformará por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Legislatura, así como por dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que constituya la primera minoría de la Legislatura.

Es presidente de la Junta en la Cámara de Diputados el coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara. Mientras que en el Senado será el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la misma.⁸² Se debe instalar, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de cada Legislatura.

La Junta sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. Además, adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema

⁷⁹ Las atribuciones de los secretarios se encuentran conferidas en el artículo 25 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.*, pp. 11 y 12.

⁸⁰ Mora Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional, Op. Cit.*, p. 41.

⁸¹ Un Grupo Parlamentario es “el conjunto de legisladores vinculados por afinidades ideológicas, tienen como finalidad defender su propia línea política en las Cámaras, así como facilitar y agilizar todas las actividades parlamentarias”, *Ibid.*, p. 40.

⁸² Cabe señalar que: “Si al iniciar la Legislatura ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta, la presidencia de ésta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara. El orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores”. Artículo 81, numeral 5, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.*, p. 41.

de voto ponderado, en donde sus respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. De igual forma, cada grupo parlamentario es libre de nombrar y sustituir a quienes los representen en este órgano.

Sus atribuciones que tienen ambas Juntas son las siguientes:

- ✓ Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo.
- ✓ Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado.

La Junta en la Cámara de Diputados se debe encargar de:

- ✓ Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su presidente.
- ✓ Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados.
- ✓ Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara.
- ✓ Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo.
- ✓ Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.
- ✓ Proponer al Pleno la convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y de los titulares de los Órganos Internos de Control de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que regulan dichos organismos, la LOCGEUM y el Reglamento de la Cámara de Diputados, así como los procedimientos que de ellas se deriven, con el consenso de los respectivos grupos parlamentarios.

Por su parte, la Junta en la Cámara de Senadores tiene las siguientes funciones:

- ✓ Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente.
- ✓ Proponer al Pleno la integración de las comisiones a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura, cuando se presente una iniciativa con el carácter de preferente o se reciba el oficio del

- Ejecutivo Federal señalando dicho carácter a iniciativas presentadas con anterioridad.
- ✓ Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su presidente, para dichos efectos.
 - ✓ Proponer al presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional.⁸³

Como se puede apreciar, la labor que realiza la Junta de Coordinación de cada Cámara respectivamente, es por demás importante, puesto que en términos operativos son ellas las encargadas de impulsar los cambios o modificaciones para que el trabajo legislativo se realice adecuadamente. Un punto importante que se debe resaltar es que, dicha tarea no se podría realizar si no existe un consenso previo que lo avale, por lo que el ámbito político juega un papel preponderante en la materia. El arte de la negociación es pieza clave para alcanzar acuerdos que, en definitiva, permiten que la gestión parlamentaria avance.

La representatividad de todas las fuerzas políticas es importante en las Juntas, ejemplo de ello es la controversia constitucional que diversos diputados integrantes de la septuagésima Legislatura del Estado de Michoacán de Ocampo presentaron el 11 de febrero de 2005, donde instaban a analizar la conformidad del artículo 34 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso de dicho Estado con la Constitución federal. Según este precepto, solamente los coordinadores de grupo parlamentario podían integrar la Junta de Coordinación Política del Congreso estatal, contrastando con la que regía antes de que el citado artículo fuera reformado en enero de 2005. Según la regla anterior, la Junta estaba integrada por los Coordinadores de grupo y por los diputados únicos de partido. Y aunque dicha controversia procedió, fue infundada para el Pleno de la Suprema

⁸³ Artículos 34 y 82, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., pp. 14, 15 y 42.

Corte de Justicia de la Nación, tal situación abrió un debate interesante sobre los principios de equidad y representatividad política:

El Pleno ha resuelto que el precepto combatido no viola los principios de representación proporcional, pluralismo y equidad política al excluir de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado a los Diputados Únicos de Partido, apoyando su decisión en el argumento de que las comisiones internas de los Congresos Estatales no están regulados por la Constitución Federal, por lo que su normatividad compete a éstos de manera eminentemente autónoma y discrecional.⁸⁴

Lo anterior da cuenta del grado de importancia que tienen las Juntas en la labor legislativa. Me atrevería a decir que es el pulso del Congreso General. De ahí parten los debates de los respectivos plenos y, por tanto, tienden a convertirse en un factor real de poder dentro de los órganos legislativos.

Otra figura que fue creada a raíz de las modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso General de 1999, es la **Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos**. Dicha Conferencia sólo opera en la Cámara de Diputados, y está integrada por el presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Sus funciones son:

- Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones.
- Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos por la LOCGEUM.
- Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.
- Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de secretario general y de contralor de la Cámara, en los términos que señala la LOCGEUM.⁸⁵

⁸⁴ Voto particular que formula el ministro Juan N. Silva Meza en la acción de inconstitucionalidad 4/2005, promovida por diputados de la septuagésima Legislatura local del Congreso de Michoacán de Ocampo. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de inconstitucionalidad resueltas a partir de 1995*, Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, expediente 4/2005, sesionado el 14 de enero de 2008, p. 106.

⁸⁵ Artículo 38, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 17.

Para los estudiosos del tema, la labor que realiza la Conferencia es fundamental puesto que es un “órgano de extraordinaria importancia en la conformación de la agenda legislativa, así como en el desarrollo y evaluación de las labores cotidianas de las comisiones”.⁸⁶ A su vez, las **Comisiones parlamentarias** son aquellos órganos designados por el Pleno del Poder Legislativo para el desarrollo de un trabajo en específico, como lo puede ser el control evaluatorio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Pueden existir comisiones permanentes, temporales, especiales, mixtas o conjuntas, jurisdiccionales, de vigilancia, de investigación, específicas, de dictamen, con delegación plena, *ad hoc* o *ex profeso*. Por lo que puede haber tantas Comisiones como sean necesarias para el buen funcionamiento de la labor legislativa.⁸⁷

⁸⁶ Mora Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional*, Op. Cit., p. 43.

⁸⁷ En la actual Legislatura (LXV), las Comisiones Ordinarias en la Cámara de Diputados son las siguientes: Asuntos Frontera Norte; Asuntos Frontera Sur; Asuntos Migratorios; Atención a Grupos Vulnerables; Bienestar; Cambio Climático y Sostenibilidad; Ciencia, Tecnología e Innovación; Comunicaciones y Transportes; Cultura y Cinematografía; Defensa Nacional; Deporte; Derechos de la Niñez y Adolescencia; Derechos Humanos; Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; Desarrollo y Conservación Rural Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria; Diversidad; Economía, Comercio y Competitividad; Economía Social y Fomento del Cooperativismo; Educación; Energía; Federalismo y Desarrollo Municipal; Ganadería; Gobernación y Población; Hacienda y Crédito Público; Igualdad de Género; Infraestructura; Jurisdiccional; Justicia; Juventud; Marina; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Movilidad; Pesca; Presupuesto y Cuenta Pública; Protección Civil y Prevención de Desastres; Pueblos Indígenas y Afromexicanos; Puntos Constitucionales; Radio y Televisión; Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento; Reforma Política-Electoral; Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Ciudadana; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Transparencia y Anticorrupción; Turismo; Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; Vivienda, y Zonas Metropolitanas.

Mientras que en el Senado, las Comisiones Ordinarias son: Administración; Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural; Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana; Asuntos Fronterizos y Migratorios; Asuntos Indígenas; Ciencia y Tecnología; Comunicaciones y Transportes; Cultura; Defensa Nacional; Derechos de la Niñez y de la Adolescencia; Derechos Humanos; Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda; Desarrollo y Bienestar Social; Economía; Educación; Energía; Estudios Legislativos; Estudios Legislativos Primera; Estudios Legislativos Segunda; Federalismo y Desarrollo Municipal; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Jurisdiccional; Justicia; Juventud y Deporte; Marina; Medalla Belisario Domínguez; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático; Minería y Desarrollo Regional; Para la Igualdad de Género; Radio, Televisión y Cinematografía; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Relaciones Exteriores América del Norte; Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe; Relaciones Exteriores Asia-Pacífico-África; Relaciones Exteriores Europa; Salud; Seguridad Pública; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Zonas, y Metropolitanas y Movilidad.

Con base en la LOCGEUM, un diputado puede pertenecer a tres Comisiones como máximo (exceptuando las Comisiones Jurisdiccional y las de investigación que no son computables) por lo que cada Comisión puede tener hasta 30 integrantes para que se encuentren representados todos los grupos parlamentarios. Las Comisiones ordinarias deberán constituirse durante el primer mes del ejercicio de la Legislatura, y sus integrantes durarán hasta el término o disolución de la misma.

Una acotación importante es la referente a la Comisión Permanente, la cual con base en el artículo 78 constitucional, entra en funciones durante los recesos del Congreso de la Unión. Integrada por 37 miembros (19 diputados y 18 senadores), son nombrados en la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones, y tienen las siguientes atribuciones:

- Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República.
- Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.
- Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría.
- Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al presidente de la República.
- Ratificar los nombramientos que el presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.
- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.⁸⁸

Como puede observarse, la Comisión Permanente tiene como finalidad que exista una continuidad del trabajo legislativo y, sobre todo, represente al Poder Legislativo en todo momento, por lo que se anula cualquier vacío de poder en la vida pública del país. En la doctrina se ha cuestionado su permanencia, además de inútil e injustificada, se le ha tachado de que busca

⁸⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.*, pp. 153 y 154.

“el predominio del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial”.⁸⁹ Como ya se mencionó anteriormente, la Comisión Permanente tiene facultades que están acotadas y delimitadas política y administrativamente, por lo que es fácil de percatarse que sus actividades carecen de algún vínculo con el ciudadano y por tanto, es ahí donde radica el debate sobre su existencia.

Existe también otra figura que se debe mencionar, como son los **Comités**, los cuales sirven para auxiliar en actividades de la Cámara, puesto que realizan tareas diferentes a las encomendadas a las Comisiones, y tendrán la duración que señale el Acuerdo de su creación. En particular, para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, se formará el Comité de Información, Gestoría y Quejas. A su vez, también se formará un Comité de Administración que auxiliará a la Junta de Coordinación Política.

También se constituirán **Grupos de Amistad** -a propuesta de la Junta de Coordinación Política-, para el tema de las relaciones diplomáticas que entablen los órganos de representación popular de otros países con México.

Otro aspecto a destacar dentro de la organización de las Cámaras es el **Servicio Civil de Carrera**, que tiene como finalidad “formar funcionarios que apoyen profesionalmente el desarrollo de las atribuciones para el caso de los Poderes Legislativos, de cada una de las Cámaras que lo integran”.⁹⁰ Con base en los Estatutos que rigen el Servicio Civil de cada Cámara, los fines del Servicio son:

- a) Formar funcionarios de alta calidad que apoyen de manera profesional y eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara.
- b) Proveer a los servicios que se prestan en la Cámara de personal calificado.

⁸⁹ Mora Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional*, Op. Cit., p. 74.

⁹⁰ *El Servicio Civil de Carrera en el Ámbito Legislativo. Marco Teórico Conceptual, Marco Jurídico, Derecho Comparado y Opiniones Especializadas*, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, México, 2018, p. 13.

c) Garantizar que el desempeño de los funcionarios del Servicio se realice bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional.

d) Garantizar a los funcionarios de los cuerpos del Servicio su permanencia, promoción y ascenso, en tanto cumplan con las disposiciones de los Estatutos y demás ordenamientos aplicables.⁹¹

Los cuerpos del Servicio se integran en rangos y niveles propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica de cada Cámara, de esa manera los funcionarios del Servicio pueden colaborar con la Cámara en su conjunto y no de manera exclusiva en algún cargo o puesto.⁹²

En ambas Cámaras se señala la creación de una instancia de supervisión y evaluación: el Centro de Capacitación y formación Permanente (CECAFP), cuyo titular será designado por la Mesa Directiva. Para ingresar al Servicio es necesario participar en la modalidad de concursos. La Unidad respectiva publicará la convocatoria para el concurso, que deberá ser difundida en la Gaceta Parlamentaria, en dos diarios de circulación nacional y en cualquier otro medio que garantice su difusión.

Es necesario apuntar que el Servicio Civil de Carrera busca profesionalizar a los servidores públicos al otorgarles herramientas de carácter técnico para darle continuidad al trabajo legislativo. Mención

⁹¹ Artículo 72 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados y artículo 1 del Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de mayo de 2000 y 22 de noviembre de 2002 respectivamente.

⁹² Con base en el artículo 89 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, para ingresar al Servicio se requiere:

- a) Ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos.
- b) Acreditar los requisitos de conocimiento o experiencia mediante los exámenes de ingreso.
- c) Acreditar los cursos que imparta la Unidad o cualquier otro que se señale en la convocatoria.
- d) No haber sido, durante los últimos cinco años, miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular.
- e) No estar inhabilitado legalmente para ocupar cargos en el servicio público.
- f) No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena privativa de la libertad.
- g) Los demás que acuerde el Consejo Directivo.

A su vez, el artículo 31 del Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores señala que para ingresar al Servicio deberán ser ciudadanos mexicanos, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos, no estar inhabilitados legalmente, acreditar experiencia, conocimientos y demás requisitos que establezcan las convocatorias respectivas.

aparte es la profesionalización de los legisladores, “quienes desarrollan una actividad constitucional y legalmente relevante para el sistema representativo democrático rigiéndose exclusivamente bajo el criterio de oportunidad política”.⁹³ Dicha profesionalización la abordaré en el capítulo III del presente trabajo.

Por otro lado, en ambas Cámaras existen una serie de Secretarías, Direcciones y Centros que tienen como finalidad la organización administrativa, investigación académica y, en general, el buen funcionamiento de la labor legislativa. En la Cámara de Diputados, a la Secretaría General están adscritas la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

La primera de ellas, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, se conforma por:

- ❖ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- ❖ Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- ❖ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- ❖ Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género.
- ❖ Centro de Estudios Para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- ❖ Centro de Estudios de los Derechos Humanos y de la Población en Situación de Vulnerabilidad y su Inclusión de la Cámara de Diputados.

Estos Centros a su vez guardan relación con las siguientes Direcciones:

- ❖ Dirección General del Proceso Legislativo.
- ❖ Dirección General de Apoyo Parlamentario.
- ❖ Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria.
- ❖ Dirección General del Sistema Institucional de Archivo.

Mientras que la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros está integrada por:

- ❖ Dirección General de Finanzas.
- ❖ Dirección General de Programación, Presupuesto y Contabilidad.
- ❖ Dirección General de Recursos Humanos.
- ❖ Dirección General de Recursos Materiales y Servicios.
- ❖ Dirección General de Tecnologías de la Información.
- ❖ Dirección General de Servicios a Diputados.

⁹³ *El Servicio Civil de Carrera en el Ámbito Legislativo, Op. Cit.*, p. 5.

- ❖ Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- ❖ Dirección General de Resguardo y Seguridad.
- ❖ Dirección de Relaciones Interinstitucionales y del Protocolo.
- ❖ Dirección General de la Unidad de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias.
- ❖ Dirección General de la Unidad para la Igualdad de Género de la Cámara de Diputados.
- ❖ Unidad de Capacitación y Formación Permanente.

Por último, los órganos técnicos de la Cámara de Diputados son la Contraloría Interna y la Coordinación de Comunicación Social.

Por su parte, en la Cámara de Senadores, la Mesa Directiva está integrada por la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y la Secretaría General de Servicios Administrativos. La primera de ellas, la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, se conforma por:

- ✚ Dirección General de Proceso Legislativo.
- ✚ Dirección General de Apoyo Parlamentario.
- ✚ Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa.
- ✚ Coordinación de Consultoría Jurídica Legislativa.
- ✚ Biblioteca Melchor Ocampo.

A su vez, la Secretaría General de Servicios Administrativos se integra por:

- ✚ Dirección General de Recursos Humanos.
- ✚ Dirección General de Recursos materiales y Servicios Generales.
- ✚ Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- ✚ Dirección General de Resguardo Parlamentario.
- ✚ Dirección General de Servicios Médicos.
- ✚ Dirección General de Informática y Telecomunicaciones.
- ✚ Tesorería.

Los órganos técnicos de la Cámara de Senadores son la Contraloría Interna, la Coordinación de Comunicación Social, el Centro de Capacitación y Formación Permanente, el Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques” y la Unidad de Transparencia.⁹⁴

⁹⁴ Dichos Centros y Direcciones son con base en la actual LXV Legislatura.

Facultades de las Cámaras

La doctrina jurídica señala cuatro tipos de funciones inherentes al Poder Legislativo, las cuales son:

1. Funciones de órgano generador:
 - a) Formalmente legislativas
 - b) Materialmente legislativas

2. Funciones de órgano interventor:
 - a) Materialmente políticas
 - b) Materialmente administrativas
 - c) Materialmente jurisdiccionales

3. Funciones de órgano revisor:
 - a) Actos de control

4. Funciones de órgano específico:
 - a) De organización interior⁹⁵

De esta manera el Legislativo genera, interviene y revisa como órgano colegiado “de carácter representativo y en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado, además de la función creadora de leyes, el control de los actos de los gobernantes de acuerdo con las constituciones y con el sistema político en el que actúa”.⁹⁶

A su vez, el artículo 73 constitucional señala las facultades con las que cuenta el Congreso en cada materia. Cabe precisar que existen varias circunstancias por las cuales las Cámaras deben sesionar de manera conjunta. La primera de ellas es cuando se aperturan las sesiones ordinarias del primer periodo (1o. de septiembre), y segundo periodo de sesiones ordinarias (15 de marzo). Anteriormente, al primero de éstos asistía el presidente de la República para presentar un informe en el que manifestaba

⁹⁵ Ochoa Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, México, Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, 1973, p. 62.

⁹⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “La administración del Poder Legislativo, Organización, Principales Funciones, Genéricas y Modernización”, *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., núm. 92, 1996, pp. 31-32.

el Estado que guarda la administración pública del país. El último presidente en realizarlo -tal cual-, fue Vicente Fox Quesada en el año 2005, para el siguiente año la tribuna parlamentaria se encontraba ocupada por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, quien se manifestaba por los resultados de las elecciones presidenciales de 2006, por lo que no se llevó a cabo dicho informe, sólo su entrega. Con la llegada al poder por parte de Felipe Calderón Hinojosa, su primer informe lo rindió en un breve mensaje ante el Congreso de la Unión, por lo que para el año subsecuente se realizó una reforma constitucional al respecto. Actualmente, dicho informe lo presenta el presidente de la República por escrito y hace entrega del mismo el Titular de la Secretaría de Gobernación. Era, sin duda, un acto protocolario que ha ido cambiando por la coyuntura política de los tiempos modernos, donde ya no tiene cabida la supremacía de un poder sobre los otros.

Otro momento en el cuál las Cámaras sesionan en conjunto, es cuando el Ejecutivo Federal rinde su protesta al tomar posesión de su encargo y, aunque en los últimos años, ésta también ha sido una práctica por demás debatida y controvertida, se ha mantenido sin modificaciones.⁹⁷ El artículo 87 constitucional señala la protesta correspondiente:

Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande.⁹⁸

Aunque no ha ocurrido en la época contemporánea, el Congreso de la Unión tendría que reunirse cuando se calificara por causa grave la renuncia del presidente de la República, conforme lo marca el artículo 86 constitucional. De igual forma, cuando se nombre un presidente de la

⁹⁷ Melgar Adalid, Mario, "La protesta del presidente de la República. ¿Rito o requisito constitucional?", en *Cuestiones Constitucionales [on line]*, SciELO, México, enero/junio 2008, no.18, p. 176. Véase en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932008000100004 Consultado el 31 de marzo de 2022.

⁹⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.*, p. 164.

República interino o sustituto. Así como cuando se clausuran los periodos de las sesiones ordinarias y las sesiones extraordinarias.

Se puede apreciar que la reunión de las dos Cámaras se da en momentos de solemnidad y cuando se presente la falta del Ejecutivo por diversas razones, por lo que su integración es por demás importante y trascendental en la vida pública del país. En pocas palabras, el legislador tiene que acudir formalmente, dándole así un valor simbólico a su investidura que se transforma en un candado de seguridad que da como resultados una estabilidad política para el sistema político democrático de nuestro país.

Ahora bien, el Congreso de la Unión conoce de determinadas materias sesionando en conjunto, aunque también por separado, en este último caso en algunas situaciones requiere necesariamente el consentimiento de su contraparte. Como se mencionó anteriormente, el artículo 73 constitucional señala las facultades que tiene el Congreso de manera pormenorizada. Mientras que el artículo 74 indica las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados que, por su importancia, se señalan a continuación:

I.- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

III.- Ratificar el nombramiento que el presidente de la República haga del secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de la Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda.

IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de

Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

No podrá haber partidas secretas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

V.- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la misma Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

VI.- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de la Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

VII.- Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado.

VIII.- Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, y

IX.- Las demás que le confiere expresamente la Constitución.⁹⁹

⁹⁹ Artículo 74, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*, pp. 146-149.

Como se puede apreciar, las funciones exclusivas de la Cámara Baja tienen como principal propósito, aprobar el presupuesto y vigilar el buen funcionamiento de los recursos públicos por medio de la Auditoría Superior de la Federación.

Por otro lado, la Cámara de Senadores tiene como facultades exclusivas:

I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV.- Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la Guardia Nacional.

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del poder ejecutivo provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales de la entidad federativa. El nombramiento del titular del poder ejecutivo local se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas.

El funcionario así nombrado, no podrá ser electo titular del poder ejecutivo en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de las entidades federativas no prevean el caso.

VI.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la de la entidad federativa.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII.- Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los

intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de la Constitución.

VIII.- Designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

X.- Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.

XI.- Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada.

XII.- Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución, en los términos establecidos por la misma y las disposiciones previstas en la ley.

XIII.- Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de la Constitución.

XIV.- Las demás que la misma Constitución le atribuya.^{9F¹⁰⁰}

La Cámara Alta tiene como funciones exclusivas las relacionadas con la política exterior, seguridad nacional, la tan importante actividad de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, previa terna enviada por el presidente de la República, así como ratificar los nombramientos de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.

Trabajo legislativo

De acuerdo con las fuentes formales del Derecho,¹⁰¹ éstas se integran por la costumbre, jurisprudencia y legislación. Entendida esta última como “el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes”.¹⁰² Por tanto, se puede enunciar que la ley es el

¹⁰⁰ Artículo 76, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*, pp. 150-152.

¹⁰¹ Entendiendo como fuente formal a “los procesos de creación de las normas jurídicas”, García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 51.

¹⁰² *Ibidem*, p. 52.

resultado de la actividad legislativa. El jurista Eduardo García Máynez, distinguió seis etapas para la elaboración de una ley, las cuales son:

1. Iniciativa
2. Discusión
3. Aprobación
4. Sanción
5. Publicación
6. Iniciación de la vigencia

Iniciativa.– Conforme al artículo 71 constitucional, el derecho de iniciar leyes o decretos compete al presidente de la República, a los diputados y senadores que integran al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México y, por último, a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al 0.13% de la lista nominal de electores. De igual forma, el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, reitera lo anterior y señala el destino de las iniciativas una vez que son presentadas: Si lo hace el presidente de la República, las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión para su análisis. Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar los que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites que indica el propio Reglamento para después -si es el caso-, turnarse a Comisión. Cabe señalar que ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución.

Es importante señalar que todas las iniciativas pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las Cámaras, a elección del proponente, salvo en dos casos señalados en el inciso H. del artículo 72 constitucional: los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos;

así como el reclutamiento de tropas, que deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Con base en el mismo artículo 72 constitucional se señala que todo proyecto de ley -cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras-, se discutirá sucesivamente en ambas, por lo que a la Cámara en donde inicialmente se discutió el proyecto se le conoce como Cámara de origen y a la otra se le nombra Cámara revisora.

Aunado a lo anterior, para conocer de las iniciativas de ley o decreto es necesario, con fundamento en el artículo 63 constitucional, que se integre el *quórum* necesario, por lo que deben estar presentes la mitad más uno de los miembros de las Cámaras, en el caso de la Cámara de Diputados deben estar presentes doscientos cincuenta y un diputados, mientras que en la Cámara de Senadores deben reunirse por lo menos sesenta y cinco senadores.

Discusión.– Para poder llevar a cabo la resolución de un proyecto de ley o decreto, el mismo artículo 72 de la Constitución regula dicho proceso. Tras ser enviados los proyectos a Comisiones, éstas tienen la facultad de solicitar documentos o de llevar cabo las reuniones necesarias para presentar en un lapso no mayor a cinco días después de su recepción, el dictamen correspondiente de los asuntos en comento. Todo dictamen debe contener una parte expositiva de tal forma que permita a los integrantes de la Comisión tomar una decisión al momento de emitir su voto para su posible aprobación, puesto que debe estar firmado por la mayoría de sus integrantes. Al respecto, la investigadora Mora-Donatto señala lo siguiente:

Si bien el dictamen [...] es un documento al que la mayor parte de los parlamentos contemporáneos recurren para conocer de las iniciativas de ley, no hay homogeneidad en la manera de estructurarlos y mucho menos en los puntos esenciales que deberán contener los mismo para ser considerados como tales.
[...] En este contexto el informe se convierte en el documento creado por una subcomisión parlamentaria (no siempre técnico) que, por una parte, auxilia al

conocimiento de todos los parlamentarios del trabajo preparatorio de la subcomisión y, asimismo, sirve de base para la discusión y deliberación de la asamblea.¹⁰³

Tras ser elaborado el dictamen, se notifica al presidente de la Mesa Directiva para que programe su inclusión en el orden del día y se presente ante el Pleno de la Cámara. Una vez hecho lo anterior, se pone a discusión el dictamen primero en lo general y, después, en lo particular, cada uno de sus artículos. Cuando se declare un proyecto completamente discutido en lo general, se procede a su votación, si logra su aprobación, se discute en seguida los artículos en particular. Se vuelve a realizar el mismo procedimiento y terminada la nueva discusión, se procede a votar.

Aprobación.- En el caso de que la votación sea aprobatoria en la Cámara de origen, es turnada a la Cámara colegisladora para su discusión y, en su caso, posible aprobación. Ocurrido lo anterior, existen tres posibles escenarios:

- a) Si la Cámara revisora la aprueba sin modificaciones, se remite al Ejecutivo, quien, de no tener observaciones, lo publicará inmediatamente conforme lo estipula el artículo 72, inciso a) constitucional.
- b) Si el proyecto es desechado en su totalidad por la Cámara colegisladora, vuelve a la Cámara de origen con las observaciones emitidas. Se vuelve a examinar y a modificar y, si llega a aprobarse nuevamente, se envía a la Cámara revisora para su consideración quien, satisfecha por los cambios realizados, puede aprobarla para la siguiente etapa del procedimiento legislativo. En caso de ser nuevamente rechazada, dicha iniciativa de ley no podrá presentarse otra vez en el mismo periodo de sesiones como lo marca el artículo 72, inciso d) de la Constitución.

¹⁰³ Mora Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional*, Op. Cit., pp. 119 y 121.

- c) Si un proyecto de ley es desechado en parte, modificado, o adicionado por la Cámara Revisora, la discusión de la Cámara de origen versará únicamente sobre estos cambios, sin poder alterar los artículos previamente aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora son admitidos, pasará al Ejecutivo para su probable publicación.

Sanción.- Es el acto de aceptación de una iniciativa por parte del Poder Ejecutivo, quien al recibir el proyecto cuenta con treinta días naturales para realizar alguna observación a la Cámara de origen, en caso de no realizar comentario alguno, tendrá diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto.

Publicación.- Es la declaración solemne mediante la cual el proyecto en comento se convierte en ley definitiva, formalizándose así su incorporación al ordenamiento jurídico. La publicación se realiza en el Diario Oficial de la Federación, que es el Órgano del Gobierno Constitucional.

Iniciación de la vigencia.- Con base en el artículo 3° del Código Civil Federal las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en la Gaceta Oficial.¹⁰⁴ De esta manera queda constituida las etapas de la elaboración de una ley que será de interés público y que es una de las actividades primordiales del Poder Legislativo.

¹⁰⁴ En este mismo artículo se especifica que en los lugares distintos del que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo de los tres días que se fija, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Anteriormente, esta disposición se comprendía dada la gran extensión con la que cuenta nuestro territorio nacional, no obstante, con el paso de los años y la modernización en los medios y formas de comunicación, esta situación ha quedado superada. Artículo 3, Código Civil Federal, Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional, última reforma publicada 11 de enero de 2021.

Situación Actual (LXV Legislatura)

La labor que realiza el Poder Legislativo es trascendental para la vida jurídica de nuestro país. Más allá de la división de poderes establecida desde nuestras primeras constituciones como país independiente, la responsabilidad que recae en los miembros del Congreso de la Unión para hacer que la democracia -como forma de gobierno- funcione, es fundamental en la consolidación de la misma. Por ello es necesario que los legisladores electos cuenten con los elementos necesarios para poder cumplir a cabalidad con sus actividades. Cabe señalar que el marco legal existente en ningún momento señala la necesidad de contar con alguna formación académica o preparación anterior para formar parte del Legislativo, esto se comprende por la búsqueda de pluralidad de ideas que debe converger en toda asamblea. Por lo que entonces lo ideal sería que existieran dos momentos en la carrera del legislador: la primera, cuando es elegido -por su perfil, méritos en la materia, entre otros- y, la segunda cuando se profesionaliza él mismo -preparación constante, estudio y actualización en los temas a tratar-, puesto que un legislador como lo marca el artículo 59 constitucional, puede permanecer en el cargo por un tiempo considerable, gracias al método de reelección que desde 2014 existe en México.

Los tiempos modernos señalan un cambio de paradigma en el Legislativo. Actualmente la conformación de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados se encuentra integrada por 500 representantes, que corresponden a 250 mujeres y 250 hombres; mientras que la Cámara de Senadores cuenta con 63 legisladoras y 64 legisladores, por lo que se puede confirmar una proporción paritaria en su conjunto. Esto es producto de la reforma constitucional en materia político-electoral del año 2014, en donde se buscó la paridad de género en las candidaturas para los procesos de

elección popular.¹⁰⁵ Lo anterior es un claro ejemplo del cambio que, en definitiva, tuvo que ver con los distintos movimientos de izquierda que lo han ido fomentado. Ejemplo de ello, es que para el año 2021, nueve secretarías de Estado en el actual gobierno federal, eran encabezadas por mujeres y diez por hombres.

Empero, sigue estando pendiente –aún hasta nuestro días-, una profesionalización de todos los legisladores y más aún, de aquellos que logran la reelección en su cargo por más de una ocasión. Además de la falta de profesionalización, tampoco se ha avanzado en el régimen de responsabilidades por parte de los miembros del Congreso de la Unión, al momento de estar en campaña y, más adelante, tras su lograr su triunfo, ya como formal legislador. Los representantes populares de mayoría relativa, en muchas ocasiones realizan propuestas fuera de toda proporción y del marco legal establecido para ganar adeptos y conseguir su triunfo. Estas acciones además de confundir al electorado, sólo demeritan el quehacer del legislador, al ser visto no como un representante de la sociedad, sino como una persona que busca el beneficio personal y sus intereses tanto económicos como políticos. Por lo que es claro el vacío legal que existe en la materia.

Desde la incorporación de la reelección legislativa en 2014, tanto las prerrogativas como las responsabilidades de los representantes populares se volvieron un tema de debate en torno a la profesionalización de la carrera legislativa. Para nadie es un secreto que la idea de reelección en nuestro país presenta obstáculos históricos por los resultados muy cuestionados sobre todo en el poder Ejecutivo -llámese el presidente Antonio López de Santa Anna o Porfirio Díaz, por nombrar algunos-. Pero, ¿qué ha pasado en el Legislativo sobre esta cuestión? Para ello será necesario realizar un

¹⁰⁵ Anteriormente, en nuestro país, existía una práctica llamada “Juanitas” que consistía en que las legisladoras renunciaban a su cargo de elección popular para dar espacio a sus suplentes o a otros hombres miembros de su partido.

recuento que permita primero, vislumbrar la tradición política sobre la reelección legislativa y, segundo, profundizar en el tema, por lo que en el siguiente capítulo se abordará esto.

CAPÍTULO III PRINCIPIO DE REELECCIÓN

Un recorrido histórico

La reelección en México es un tema que polariza las opiniones. Desde el punto de vista histórico, se ha prestado mayor atención a la reelección del Ejecutivo Federal, ya que fue el germen de distintas rebeliones a lo largo del Siglo XIX (entre las más importantes se encuentran las de la Noria y Tuxtepec en la década de los setenta, ambas encabezadas por el general Porfirio Díaz) y el antecedente para el proceso conocido como la Revolución mexicana, pues Francisco I. Madero llamó a tomar las armas contra el presidente Díaz, quien llevaba cerca de treinta años en la silla presidencial, bajo el lema “Sufragio efectivo, no reelección”.¹⁰⁶

Sin embargo, la reelección legislativa ha sido poco analizada e, incluso, incomprendida debido a que ha tenido un recorrido muy distinto a la presidencial. Constitucionalmente la reelección parlamentaria nunca ha sido prohibida, solamente ha sido reformada su calidad de consecutiva o “mediada por un periodo”. En este apartado se revisarán sus principales momentos, particularmente la reforma de 1933 —fecha clave en la historia mexicana— que prohibió la reelección de los miembros del Legislativo y la fallida reforma de 1964.

En los últimos años de la Nueva España, ya en plena lucha independentista, en el artículo 57 de la Constitución de Apatzingán de 1814 se señaló que los diputados no serían reelectos por dos periodos consecutivos, sino que al menos tenía que haber un periodo de por medio antes de volver ocupar el cargo. Al parecer este apartado encuentra su origen en la Constitución de Cádiz en cuyo artículo 110 expresa lo mismo:

¹⁰⁶ Vasconcelos, José, *Ulises Criollo*, Clásicos de la Literatura Mexicana, México, 1979, p. 258.

“Los diputados no podrán volver a ser elegidos sino mediando otra diputación”.¹⁰⁷

Por lo que se puede afirmar el origen de no reelección en el tema, por lo menos de manera inmediata. Tenía que pasar un periodo similar para, volver a aspirar a dicho encargo. Esto seguramente debe tener como origen el evitar que una persona se perpetuara en el poder y dar paso así a una rotación de miembros en las Cortes de aquellos años.

Contrario a lo establecido por la Constitución de Apatzingán, la Carta Magna de 1824, las Bases Orgánicas de 1843 y la Constitución de 1857, no pusieron ningún tipo de traba a la reelección indefinida en el Congreso de la Unión; esto fue reproducido en la reforma de 1874, al reaparecer el Senado, y en la de 1917, en cuyo Congreso Constituyente existió unanimidad para impedir, con base en los artículos 80-90 y 92, que el Ejecutivo federal se reeligiera, pero no así para los integrantes del Congreso.¹⁰⁸

Durante la discusión del máximo ordenamiento jurídico en el Congreso Constituyente de 1916-1917, los dictámenes y discusiones no mostraron ningún tipo de oposición a la reelección legislativa. El artículo 51 expresó que la Cámara de Diputados se compondría de representantes electos cada dos años y el artículo 58 asentó que la Cámara de Senadores se renovaría por mitad cada dos años. En pocas palabras, diputados y senadores podían reelegirse indefinidamente.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Camargo, Pedro Pablo, *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Derecho Comparado, 1965, pp. 56-57.

Para consultar el artículo original, véase:

https://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf

Consultado el 31 de marzo de 2022.

¹⁰⁸ Bejar Algazi, Luisa, “La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVI, núm. 187, enero-abril, 2003, p. 207.

¹⁰⁹ Camargo, *op. cit.*, p. 60.

Reforma de 1933

De 1910 a 1925 existió una postura abiertamente contraria a la reelección del Ejecutivo federal, se consideraba una de las principales banderas de la lucha revolucionaria, toda vez que se buscaba la eliminación de cacicazgos. No obstante, durante el gobierno del general Plutarco Elías Calles comenzó a tomar forma el regreso de Álvaro Obregón, el general invicto y el caudillo, a la presidencia. Desde 1926 era un secreto a voces su reelección y un año después, mediante la reforma al artículo 83 constitucional, Obregón pudo participar en los comicios de 1928. Esta reforma resolvió “el grave conflicto militar sucedido entre las fuerzas anti y pro-reeleccionistas que inquietaba al país desde mediados de 1926.”¹¹⁰ En 1927, el desmembramiento del ya disminuido grupo *Sonora* tuvo como resultado las principales propuestas antirreeleccionistas como lo demostraron las rebeliones de los generales Francisco Serrano y Arnulfo R. Gómez que fueron pasados por las armas en Huitzilac y en Veracruz a finales de 1927.

La desaparición de los opositores fortaleció a Calles y a Obregón, quienes además contaban con el apoyo de los sectores obrero y campesino organizados. Las elecciones de 1928 fueron ganadas por el caudillo y candidato único pero, un activista católico -José de León Toral-, terminó con su vida mientras dibujaba su retrato.¹¹¹ El asesinato del candidato ganador en La Bombilla en julio de 1928, provocó una profunda crisis que paulatinamente llevó a madurar la idea de impedir la reelección en todos los niveles de gobierno. En primer lugar, Calles aseguró que la época del caudillismo había llegado a su fin y era momento de empezar una lenta institucionalización política del país en la que uno de sus primeros pasos

¹¹⁰ Anaya Merchant, Luis, “Experiencias políticas e imaginarios sociales sobre la reelección en México, 1928-1964. La transformación de un derecho ciudadano en un principio político y un tabú social”, *Historia Mexicana*, vol. LIV, núm. 2, octubre-diciembre de 2004, pp. 369-370.

¹¹¹ *Ibidem*.

fue la creación del Partido Nacional Revolucionario. Proceso que colocó a Calles en el centro de la política nacional como Jefe Máximo.

Llegado el año de 1932, el grupo en la presidencia estaba de acuerdo con el principio de no reelección, pero no así los legisladores. Calles era consciente de que la movilidad política disminuía paulatinamente y que “los puestos políticos y administrativos de alto nivel estaban siendo rotados entre los mismos individuos con el disgusto consiguiente de los que quedaban fuera.”¹¹² El 30 de octubre de 1931, Calles dio un discurso frente a varios gobernadores en el que se mostró definitivamente opuesto a perpetuar la política de “carro completo”; era de todos sabido “que el deseo de Calles era que las diputaciones, locales y federal, dejaran de ser ocupadas una tras otra por las mismas personas.”¹¹³ No obstante, en ese momento la mayoría en el Congreso quería mantener la reelección legislativa indefinida, incluso los viejos aliados de Calles, el ingeniero Luis L. León y Emilio Portes Gil, se mostraron en contra de limitar este derecho; no así Manlio Fabio Altamirano, quien a pesar de reelegirse siete veces, apoyó la postura de Calles.¹¹⁴

En ese contexto, el 1° de enero de 1932 se realizó el Primer Congreso de Legislaturas de los estados por una convocatoria emitida por el PNR que tenía como objetivo primigenio homogeneizar la legislación electoral. Durante la discusión, el tema de la reelección legislativa había inquietado a más de uno; debido a ello, los líderes del PNR decidieron convocar a una Asamblea Nacional extraordinaria que se realizó casi once meses después, el 30 de octubre, en Aguascalientes, para definir definitivamente los preceptos antirreeleccionistas.

¹¹² Meyer, Lorenzo, Segovia, Rafael y Lajous, Alejandra, *Los inicios de la institucionalización. La política del Maximato*, México, El Colegio de México, 1978, (Col. Historia de la revolución mexicana. Periodo 1928-1934, núm. 12) p. 185.

¹¹³ *Ibidem. Excélsior*, 31 de octubre de 1931.

¹¹⁴ *El Nacional*, 10 de enero de 1932.

Esta reunión se realizó en un contexto de crisis política dentro del Maximato debido a la ruptura definitiva del presidente constitucional Pascual Ortiz Rubio con Plutarco Elías Calles. Ortiz Rubio había presentado su renuncia apenas el 2 de septiembre de 1932 debido a la “disparidad de criterio” y lo había sustituido un incondicional de Calles, el general Abelardo L. Rodríguez.

El 30 de septiembre de ese mismo año, el PNR, por medio de su Comité Nacional, dio a conocer que en su próxima asamblea tendría una postura netamente antirreeleccionista para los cargos de presidente de la República y gobernadores, dicha postura se hizo extensiva por primera vez desde 1814 a los miembros del Congreso de la Unión.

El 30 noviembre de 1932, el Comité Ejecutivo Nacional del PNR, dirigido por el general Manuel Pérez Treviño, envió al Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados la propuesta para llevar a cabo una serie de reformas a los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 83, 84, 85 y 115, las cuales tenían por objetivo reincorporar la no reelección absoluta del poder Ejecutivo federal, y la no reelección inmediata de gobernadores, de los diputados y senadores, así como de los diputados locales, los presidentes municipales, los regidores y los síndicos.¹¹⁵

Sus “detractores pensaron que tendría como consecuencia obstaculizar la posibilidad de fortalecer la carrera legislativa; los antirreeleccionistas creían que con la reforma se facilitaría la rotación, renovación e inclusión de nuevos actores políticos. Los pro-reeleccionistas señalaban que la no reelección, entre sus males, podría traer graves consecuencias a la nación por la falta de experiencia de futuros legisladores.”¹¹⁶ La voz de Pérez Treviño se impuso con una frase

¹¹⁵ Valadés, Diego, “Las transformaciones del poder Legislativo mexicano”, en *Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República, 1987, t. III, pp. 19-20.

¹¹⁶ Soto Flores, Armando, “Reflexiones en torno a la reelección de los senadores y diputados del Congreso de la Unión como consecuencia de la reforma política. Compromiso del Congreso de la Unión 2012-2018”,

contundente: “la posibilidad de reelegirse es un derecho ciudadano, la necesidad de renovar es un principio de la Revolución”.¹¹⁷

El artículo 59 quedó reformado de la siguiente manera:

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 hubieran estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos por el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Se reformó de forma muy parecida a lo que señalaba la Constitución de Apatzingán, es decir, se estableció la reelección no consecutiva, aunque se incrementó el tiempo que ocuparían esos cargos: “en el caso de los diputados, de dos a tres años; en el de los senadores, de cuatro a seis, y en el de los demás cargos de uno a dos. A diferencia del de Presidente de la República y de los gobernadores, quienes bajo ninguna circunstancia y por ningún motivo podrían volver a ser electos para ocupar esos puestos.”¹¹⁸

Es fundamental señalar que la reforma significó la “posposición” de la reelección y no la negación directa a que se efectuara. Al reformar de tal forma la elección de los legisladores se pusieron obstáculos al fortalecimiento de la carrera legislativa aunque también pareció “introducir facilidad a la rotación, renovación e inclusión de futuros actores políticos.”¹¹⁹ Al mismo tiempo, fortaleció el desequilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, cuya balanza estaba inclinada a favor del presidente desde la promulgación de la Constitución de 1917, dicho desbalance sería una de las características más importantes del sistema político mexicano posrevolucionario. La reforma era “una mutilación política de los

Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 31, julio-diciembre 2014, pp. 277-278.

¹¹⁷ *El Nacional*, 1 de noviembre de 1932.

¹¹⁸ José Valenzuela, Georgette, “La reelección en la Cámara de Diputados federal de 1912 a 1933”, en María Luis Rodríguez-Sala, *et al.*, *Independencia y Revolución: contribuciones en torno a sus conmemoraciones*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, 2010, p. 307.

¹¹⁹ Anaya Merchant, *op. cit.*, p. 377.

diputados”, la gran pregunta, como lo señala el catedrático Luis Anaya Merchant es ¿cómo fue que aceptaron dicha reforma?

Existen distintas respuestas a este cuestionamiento; la primera se relaciona con la lealtad absoluta de los diputados hacia el partido y los mandatos presidenciales; la segunda, refleja una escisión en el Congreso con respecto a la postura de aprobar la iniciativa y solamente la intervención de los líderes más importantes del PNR permitió que se aprobara la propuesta, a pesar de ello, la riqueza de las mismas a favor y en contra de la modificación a la reelección legislativa denotó el enorme carisma de líderes como Manuel Pérez Treviño, quien subrayó que la reforma permitiría la rotación de los cuadros políticos y la inclusión de los ciudadanos en la política.¹²⁰

La propuesta que profundiza en esta cuestión es la del catedrático Jeffrey Weldon quien recupera la tensión entre las fuerzas estatales-regionales y las centralizadoras. Destaca que la maquinaria del PNR no había logrado controlar a los partidos locales; de ahí que se necesitara intervenir las sucursales políticas provinciales afiliadas al PNR en el Comité Ejecutivo Nacional, particularmente en su líder, Plutarco Elías Calles. El control se fortaleció todavía más con la ley electoral de 1946 que estipuló la nominación partidista de los candidatos al legislativo.¹²¹ Este proceso reflejó totalmente el fortalecimiento del liderazgo del presidente sobre el partido, otra característica clave para entender al presidencialismo mexicano, al menos hasta 1994.

En síntesis, como lo señaló la investigadora Alejandra Lajous, la no reelección inmediata “fortificó el poder político del partido en cuanto acabó con la capacidad de los líderes intermedios para formarse un cierto poderío

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ *Ibid.*, p. 379; Weldon, Jeffrey, “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el Maximato: las reformas no reeleccionistas de 1933”, en Dworak, F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, Cámara de Diputados, 2003, pp. 33-53.

personal basado en su inmovilidad.”¹²² De esa forma el PNR continuó las negociaciones con los hombres fuertes de las regiones en lo relacionado con la elección de los cuadros legislativos. Calles entendió la importancia de “abrir las puertas del poder a gente nueva, evitando con ello la formación de una oposición demasiado poderosa [...]”.¹²³

Asimismo, la reforma de 1933 tuvo como consecuencias la desvinculación de los legisladores y fortaleció el reacomodo del partido oficial en el Congreso.

Las normas estatutarias del partido oficial y la imposibilidad de ser reelectos para periodos sucesivos desarrollaron mayor disciplina partidaria en el comportamiento de los diputados y senadores. La reforma de 1933 sobre la no reelección inmediata de los legisladores había promovido mayor centralización de los mecanismos de selección de los candidatos en el partido dominante, PNR, y en consecuencia mayor disciplina a las normas del partido y a las decisiones de sus líderes. Junto a lo anterior, esta reforma implicó el quebranto no solo en contra del Congreso, sino que también en contra de los hombres que lo integraban, pues los cargos del Poder Legislativo quedaron a disposición total del presidente en turno.¹²⁴

Entonces, ¿Cuál era el verdadero conflicto político de la época? No se puede soslayar la figura de Calles en aquellos momentos. El Maximato buscaba quitarles el arraigo político a los partidos, y con esta reforma se logró su cometido. Las consecuencias políticas se verían más adelante con un reacomodo de las fuerzas existentes y una participación ciudadana que empezaría a formarse años después.

El fracaso legislativo de 1964

Particularmente, cuando la XLV Legislatura de la Cámara de Diputados estaba por terminar su periodo, el país se encontraba sumergido en un proceso de movilización social debido a la inexistencia de un pluralismo político, cuya respuesta fue la creación de los “diputados de partido”. Como resultado de esta reforma, el Partido Popular Socialista (PPS) presentó, al

¹²² Lajous, Alejandra, “El partido nacional y el Congreso de la Unión”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLI, núm. 3, julio-septiembre de 1979, p. 668.

¹²³ *Ibidem*,

¹²⁴ Soto Flores, *op. cit.*, p. 278.

iniciar la XLVI legislatura, la iniciativa de ley para adicionar al artículo 54, fracción VI, que establecía la reelección legislativa de forma indefinida. Se apuntó que el principio de la no-reelección inmediata de los legisladores derivaba “más de un problema de interpretación que de un requerimiento democrático.”¹²⁵

Vicente Lombardo Toledano, viejo líder obrero, cabeza del PPS y de la fracción reeleccionista, aseguró que era necesario que se reincorporara la reelección de los diputados para no cortar de tajo sus carreras parlamentarias. Aseveró que no se refería a los senadores, cuya cámara era “opaca y triste” y cada día menos relevante; lo verdaderamente importante y nuevo era la Cámara de Diputados en la que estaban representados todos los partidos políticos. El documento que fue turnado a comisiones aseveró que los senadores no podrían ser reelectos para un periodo inmediato y los diputados no serían reelectos para un tercer periodo consecutivo.¹²⁶ Los diputados aprobaron de forma unánime la propuesta.

Como se mencionó anteriormente, la reforma de 1933 había provocado una mayor centralización en la selección de candidatos al Legislativo en el seno del PNR y una “mayor disciplina a las normas formales e informales del partido a las decisiones de su líderes.”¹²⁷ No obstante, tres décadas después la oposición veía con claridad que esta modificación había quebrantado al Legislativo “en beneficio del Ejecutivo”; además la supuesta apertura y rotación política poco se había impulsado.¹²⁸ El punto central de la reforma era volver al texto original de la Constitución de 1917.

Era de esperarse que la iniciativa impactara notablemente las altas esferas políticas tanto las del refundado Partido Revolucionario Institucional (PRI), como las de la oposición. Es importante señalar que la postura del

¹²⁵ Bejar, *op. cit.*, p. 212.

¹²⁶ *Ibidem.*

¹²⁷ Anaya Merchant, *op. cit.*, p. 386.

¹²⁸ *Ibidem.*

Partido Acción Nacional (PAN) no fue homogénea ya que su líder, Adolfo Christlieb, mostró una tendencia moderada con respecto a la reinstauración de la reelección, pues afirmó que antes de pensar en ella se tenía que garantizar la libertad y limpieza del sufragio. Dicha postura provocó que no se formara un grupo uniforme que apoyara la reforma.

Entre la aprobación de la reforma y su rechazo se realizó la IV Asamblea Nacional del PRI que tenía como objetivo el debate de la reforma. No obstante, dicha discusión nunca se realizó debido a que su presidente nacional, Carlos Madrazo, detuvo tajantemente cualquier intento de reformismo, “se permitió regañar a los legisladores” y les solicitó que realizaran una autocrítica para enmendar sus errores.¹²⁹ Alfonso Martínez Domínguez, líder de la Cámara Baja, dejó claro que la lealtad al partido y sus líderes era mucha y asumió “su error”; la propuesta fue descartada cuatro meses antes de que el Senado la rechazara oficialmente sin un gran debate de por medio, pese a la expectativa creada. En el Senado se remarcó que la propuesta subrayaba la “discrepancia de criterios” entre ambas Cámaras; se señaló también que reflejaba una “concepción deprimente” del poder Legislativo y que la reelección parlamentaria traería de vuelta la eterna discusión de la reelección presidencial.¹³⁰

La maquinaria del PRI se dio a la tarea de fortalecer la idea de que la reelección legislativa consecutiva iba en contra de los ideales revolucionarios, todavía vivos, y crearon un ambiente de rechazo total a la reforma. Es muy probable, como señala Anaya Merchant, que el Ejecutivo federal y el Senado recordaran que:

La iniciativa introducía un elemento que distorsionaría la relación de lealtad entre los diputados y el partido. Incluso es igualmente probable que esta idea ni siquiera haya sido revisada y que lo que realmente haya pesado en la balanza de la decisión hayan sido los arraigados prejuicios y temores que la vieja guardia penerreana-priista tenía respecto del tema de la reelección. El viejo temor del callismo, la

¹²⁹ *Ibid.*, p. 395.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 213.

indisciplina partidaria, parecía haber alertado a los más viejos miembros del sistema político y a su líder nato.¹³¹

Nuevos aires de reelección para el siglo XXI

La idea de permitir la reelección indefinida fue reiterada en los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI. Un ejemplo claro fue que de 1998 a 2011 se presentaron al menos diez propuestas para reformar la Constitución e introducir la reelección en el Poder Legislativo federal y local.¹³² Los argumentos pro-reeleccionistas fueron a grandes rasgos los siguientes:

Favorecer la carrera parlamentaria; aumentar la experiencia y el saber parlamentario; permitir la independencia de los legisladores —durante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con respecto al presidente de la República y en la etapa de la alternancia con respecto a los partidos políticos a los que pertenecen—; restaurar el derecho ciudadano a premiarlos o castigarlos con su voto; lograr un mejor equilibrio en el sistema de pesos y contrapesos Ejecutivo-Legislativo.¹³³

El diputado Mauricio Rossell Abitia fue el primero en presentar una propuesta por parte del Partido Revolucionario Institucional, durante la LVII Legislatura, donde planteaba que los senadores pudieran ser reelectos por una sola ocasión y los diputados hasta en tres ocasiones. Una vez transcurridos dichos periodos consecutivos, ambos podrían presentarse nuevamente como candidatos al mismo cargo una vez pasado, por lo menos, un periodo intermedio. Dentro de su exposición de motivos, el diputado Rossell señaló la necesidad de cualificar la actividad legislativa:

¹³¹ *Ibid.*, p. 396.

¹³² Las propuestas fueron impulsadas por 1. Diputado Mauricio Rossell Abitia, PRI, LVII Legislatura, 29 de octubre de 1998; 3. Diputado Julio Castrillón Valdez, PAN y PRD, LVII Legislatura, 29 de octubre de 1998; 4. Senador Adolfo Aguilar Zinser, PVEM (independiente), LVII legislatura, 14 de septiembre de 1999; 5. Diputado Miguel Quiroz Pérez, PRI, LVII Legislatura, 1º de junio de 2000; 6. Diputado Amador Rodríguez Lozano, PRI, LVIII Legislatura, 27 de marzo de 2001; 7. Diputado José Francisco Yunes Zorrilla, PRI, LVIII Legislatura, 21 de noviembre de 2001; 8. Diputado Felipe Calderón Hinojosa, PAN, LVIII Legislatura, 20 de marzo de 2002; 9. Senador Demetrio Sodi de la Tijera, PRD, PRI y PAN, LVIII legislatura, 10 de abril de 2003; 10. Diputado René Cabrera Meza, PRI, LIX Legislatura, 27 de abril de 2004; 11. Senador Jeffrey Max Jones Jones, PAN, LIX Legislatura, 29 de abril de 2004 (José, pp. 299-300).

¹³³ José Valenzuela, *op. cit.*, p. 300.

Ello propiciaría una mayor profesionalización e independencia de los miembros del Poder Legislativo; favorecería la mejor estructuración y organización de las Cámaras; reforzaría la especialización parlamentaria; promovería importantes incentivos para que el legislador adquiriera un sentido de responsabilidad en la relación con sus representados; y propiciaría un incremento del Poder de las comisiones en sus funciones de control a la gestión cotidiana del Ejecutivo.¹³⁴

Ese mismo día, el diputado Julio Castrillón Valdez, a nombre de integrantes de diversos grupos parlamentarios, presentó otra iniciativa referente al tema. En ella se buscaba que los miembros del Congreso de la Unión pudieran ser reelectos para periodos consecutivos, con las siguientes limitaciones:

- Los diputados por el principio de representación proporcional y los senadores podrían ser reelectos por un periodo.
- Los diputados de mayoría relativa podrían ser reelectos hasta por tres periodos.
- Los senadores y diputados propietarios no podrían ser electos con el carácter de suplentes para el periodo inmediato.
- Los senadores y diputados suplentes, siempre que no hubieren estado en ejercicio, podrían ser electos, con el carácter de propietarios, para el periodo inmediato.¹³⁵

La iniciativa presentada por el diputado Castrillón tuvo la misma suerte que la de su antecesora, ya que después de ser turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, no prosperó en el tema.¹³⁶ Un mes más tarde, el 24 de noviembre, en el Senado de la República, se presentó otra iniciativa por parte del legislador Amador Rodríguez Lozano, del grupo parlamentario del PRI. En donde se señalaba que tanto senadores como diputados podrían ser reelectos para el mismo cargo y para el periodo inmediato, los primeros tendrían derecho en una ocasión y los segundos hasta en dos.¹³⁷ Aunque la iniciativa tampoco prosperó, es evidente que el

¹³⁴ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, número 146, miércoles 28 de octubre de 1998, p. 8.

¹³⁵ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, número 146, miércoles 28 de octubre de 1998, p. 12.

¹³⁶ Si bien en la *Gaceta Parlamentaria* se señala que dicha iniciativa sí llegó a modificar la Constitución en su artículo 65, el 2 de agosto de 2004, esta información es imprecisa, ya que la iniciativa del diputado Castrillón no hacía referencia a dicho artículo, sólo al articulado 59, 66, 73 y 93.

¹³⁷ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LVII, primer periodo ordinario, año II, 24 de noviembre de 1998.

tema estaba en el ambiente político y era un reflejo de los cambios que se presentarían tiempo después.

En el año 2000, la alternancia en el poder llegaría a la presidencia de la República y, con ello, un nuevo cambio de orden establecido hasta ese momento bajo el régimen del partido Revolucionario Institucional. No es asunto menor dicho contexto, puesto que una serie de organismos se empezaron a construir -en los temas de acceso a la información pública, transparencia gubernamental, rendición de cuentas, evaluación de políticas de desarrollo social, entre otros asuntos-, aunque no tuvieron repercusiones de manera inmediata. Es menester señalar que poco antes de las elecciones del año 2000, el diputado Miguel Quirós Pérez del PRI, presentó una nueva iniciativa mucho más acotada que la de sus antecesores, puesto que proponía que los senadores y diputados al Congreso de la Unión sólo podrían ser reelectos para el periodo inmediato por una sola vez.¹³⁸ Tampoco prosperó dicha propuesta.

Para el 27 de marzo del 2001, ya como diputado, Amador Rodríguez Lozano, del PRI, volvió a poner los reflectores en el tema. Como lo había hecho unos años antes siendo senador, Rodríguez Lozano insistió en proponer que los senadores fueran reelectos para el mismo cargo y para el periodo inmediato en una ocasión, mientras que los diputados hasta en dos. En este nuevo intento, su iniciativa sí prosperó, pero no en el tema en comento, sino en otro que hacía referencia al artículo 74 constitucional sobre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.¹³⁹

¹³⁸ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, número 528, miércoles 7 de junio de 2000.

¹³⁹ El artículo modificado fue la fracción IV del artículo 74 en donde se señalan las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

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

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de

Poco tiempo después, el Congreso del estado de Chihuahua decretó que derogaba el artículo 59 constitucional para que fueran los estados quienes tuvieran la facultad de poder reelegir a sus diputados locales conforme a los términos y condiciones que señalaran sus leyes estatales. Por ser a todas luces inconstitucional, dicho decreto jamás entró en vigor.

Ese mismo año, el 21 de noviembre, el diputado José Francisco Yunes Zorrilla, del PRI pretendió, en sus palabras, “contribuir al fortalecimiento del Poder Legislativo Federal”, al presentar una iniciativa donde señalaba la posibilidad de que los senadores fueran reelectos por dos ocasiones y los diputados hasta por cinco. Nuevamente la iniciativa no tuvo resultados favorecedores.

Para el 20 de marzo de 2002, el entonces diputado Felipe Calderón Hinojosa, del PAN, se sumó a la lista de legisladores en presentar una propuesta de reelección, la cual consistía en que los senadores podrían ser electos para un periodo consecutivo, y los diputados hasta en tres. Aunque la iniciativa sí llegó a concretarse fue con referencia al artículo 65 constitucional sobre el inicio del segundo periodo de sesiones del Congreso, no así respecto al artículo 59 de la Constitución.

Tuvieron que pasar dos años para que, en 2004, se volviera a tratar el tema, el legislador Germán Martínez Cázares, de Acción Nacional, propuso que los senadores o sus suplentes fueran reelectos para un periodo consecutivo. Mientras que los diputados hasta en tres periodos. Tampoco tuvo repercusiones dicho planteamiento.

despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre. *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 30 de julio de 2004, p. 2.

Un año más tarde, el 12 de abril de 2005, el diputado Salvador Márquez Lozornio, también del PAN, consideró prudente realizar una propuesta donde hacía una clara distinción de los legisladores que habían conseguido su espacio por medio de la votación de mayoría relativa o por representación proporcional. El diputado le daba un mayor peso a la primera forma de lograr un escaño, considerando el siguiente método:

Los senadores propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, y la representación hubiere sido mediante el principio de mayoría relativa o de primera minoría, podrán ser electos para un período consecutivo. Los senadores propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, y la representación hubiere sido mediante el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista votada en una sola circunscripción plurinominal nacional, podrán ser electos sólo un periodo consecutivo siempre y cuando lo hicieran bajo el principio de votación mayoritaria relativa o de primera minoría.

Los diputados propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, y que hubieren sido elegidos según el principio de votación de mayoría relativa podrán ser reelectos hasta en tres períodos consecutivos. Los diputados propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, y que hubieren sido elegidos según el principio de representación proporcional, podrán ser electos para un periodo consecutivo siempre y cuando lo hicieran bajo el principio de votación mayoritaria relativa y sólo entonces podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo por el principio de mayoría.¹⁴⁰

Para el 24 de noviembre de 2005, por primera vez, una legisladora presentó un proyecto sobre al asunto, la panista Sheyla Fabiola Aragón Cortés, planteó que los senadores fueran electos de manera inmediata hasta por un periodo adicional. Mientras que sus contrapartes hasta en tres períodos consecutivos.

Ya en la LX Legislatura, el 15 de marzo de 2007, el grupo parlamentario del PRI volvió a retomar el fondo del asunto y, por medio de los legisladores José Rosas Aispuro Torres y José Murat, indicaron la necesidad de una reelección legislativa en donde los senadores fueran

¹⁴⁰ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, número 1730-I, martes 12 de abril de 2005, p. 30.

electos para un periodo consecutivo. No obstante, para los miembros de la Cámara Baja sí señalaban una distinción:

Los diputados propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, y que hubieren sido elegidos según el principio de votación de mayoría relativa podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos. Los diputados propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, y que hubieren sido elegidos según el principio de representación proporcional, podrán ser electos para un periodo consecutivo siempre y cuando lo hicieran bajo el principio de votación mayoritaria relativa y sólo entonces podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo por el principio de mayoría.¹⁴¹

Un mes después, el legislador de Acción Nacional, Rogelio Carbajal Tejada, hizo lo propio y planteó que los senadores fueran electos de manera inmediata hasta por un periodo adicional. Mientras que los diputados podrían ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos. Cabe señalar que esta iniciativa contó con el respaldo de diputados de diversos grupos parlamentarios -partido Movimiento Ciudadano, partido Nueva Alianza, partido de la Revolución Democrática y PRI-. Varios años después aún se encontraba pendiente de dictamen, en noviembre de 2011 fue turnada y para el 16 de agosto de 2012 finalmente desechada.

Misma suerte corrió la iniciativa presentada por la diputada Martha Margarita García Müller, de Acción Nacional, el 30 de abril de 2009, donde concretamente planteaba que los senadores tuvieran la posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato y los diputados hasta por tres periodos consecutivos. Muy similar fue la iniciativa presentada meses más tarde, el 5 de noviembre de 2009, por la diputada María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, del partido político Convergencia, que planteó los mismos tiempos de reelección que la de su antecesora.

Un mes más tarde, el diputado Juan Enrique Ibarra Pedroza, del Partido del Trabajo (PT), aumentó el tiempo en su propuesta donde señalaba que los senadores no podrían ser reelectos para un tercer período consecutivo. Y los

¹⁴¹ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, número 2214-I, jueves 15 de marzo de 2007, p. 146.

diputados para una cuarta legislatura.¹⁴² Dos días después, Juan Carlos Natale López, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), planteó que los diputados y senadores que habían sido elegidos por principio de mayoría relativa podrían ser electos hasta por dos periodos inmediatos, siempre que fueran elegidos por el mismo principio de mayoría relativa y no excediera de 12 años consecutivos el ejercicio de su encargo. Ninguna iniciativa prosperó.

Después de tres años, el 12 de abril de 2012, se volvió a presentar un proyecto por parte del diputado independiente Jaime Arturo Vázquez Aguilar, que planteó que tanto los senadores y diputados, con excepción de los legisladores electos por el principio de representación proporcional, podrían reelegirse hasta por tres periodos consecutivos.

Ya para la LXII Legislatura, el ambiente político sobre la reelección se hacía presente y, sobre todo el ánimo de realizar una reforma político-electoral permeaba el sistema de nuestro país. En el Legislativo se presentaron dos nuevas iniciativas: la primera por parte de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del PVEM, donde propuso que los senadores podrían ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados hasta por cuatro periodos.

El 7 de agosto de 2013, el diputado José González Morfin del Partido Acción Nacional, planteó que tanto los senadores como los diputados podrían ser reelectos hasta por un período máximo de doce años consecutivos. Al igual que todas las anteriormente mencionadas, fue desechada. De esta manera el tema de la reelección en el Legislativo parecía no avanzar; no obstante, desde el Ejecutivo esta idea cambió radicalmente.

¹⁴² Anteriormente Ibarra Pedroza había sido diputado al Congreso de Jalisco en tres ocasiones y en la última de éstas fue Coordinador del Grupo Parlamentario de PRI. Actualmente es Secretario General de Gobierno de Jalisco.

Las iniciativas anteriormente señaladas reflejan una lucha del presidencialismo, liderazgos regionales y sobre todo, un cambio en el paradigma de la época respecto a la reelección legislativa.

Reforma constitucional en materia política-electoral 2014

Con la llegada a la presidencia de la República en 2012, por parte de Enrique Peña Nieto, el Partido Revolucionario Institucional regresaba al poder tras 12 años de haberlo perdido ante la alternancia política, este hecho significó la necesidad por parte del mismo partido de crear acuerdos que le permitiera primero, llevar a cabo las reformas estructurales que requería el país y, segundo, tratar de conservar el poder en las siguientes elecciones. Por ello, el 2 de diciembre de 2012 firmó junto con los líderes de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, en el Castillo de Chapultepec, el llamado “Pacto por México”, que era un documento que contenía acuerdos sobre cinco temas para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social del país.¹⁴³ Surge una interesante pregunta al respecto ¿Cómo fue posible que se haya firmado un documento entre dichos partidos si, con base en la ideología de cada uno de ellos -señaladas en sus estatutos partidarios-, son completamente distintos y responden a objetivos diametralmente opuestos?

Dicho documento contenía una serie de propuestas que buscaban reformar la Constitución en distintas materias, una de ellas era en el tema de la reelección legislativa, que fue incluido en el compromiso 94 del mismo

¹⁴³ El Pacto fue firmado por el presidente Enrique Peña Nieto del Partido Revolucionario Institucional (PRI); Jesús Zambrano Grijalva, presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD); María Cristina Díaz Salazar, presidenta del comité ejecutivo del (PRI); y Gustavo Madero Muñoz, presidente nacional del Partido Nacional del Partido Acción Nacional (PAN). Ante la falta de mayoría en el Legislativo, el PRI utilizó como estrategia política este acuerdo para impulsar algunas de las reformas que se creían difícilmente podrían aprobarse sin una negociación previa.

El documento estaba dividido en los siguientes temas: 1) Sociedad de Derechos y Libertades; 2) Crecimiento económico, el empleo y la competitividad; 3) Seguridad y Justicia; 4) Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y 5) Gobernabilidad Democrática.

Pacto y que formaba parte de una reforma político-electoral bastante amplia y con diferentes alcances.

En particular, el tema de la reelección legislativa fue abordado en las Comisiones dictaminadoras de la Cámara de Senadores y con la presencia del Consejero Jurídico de la presidencia de aquel entonces -Humberto Castillejos-, “para tratar de destrabar las negociaciones que se centraron, por una parte, en el número de periodos permitidos para la reelección, tanto de senadores como de diputados, además de discutir si dicha reforma se aplicaría para los senadores en funciones o se postergaba para otra fecha”.¹⁴⁴

Tras varias horas de negociación en las Comisiones, se determinó que la reelección de diputados y senadores sería hasta por un periodo de 12 años, y la reelección de los diputados locales y alcaldes quedaría definido también en la reforma constitucional, y no lo establecerían los congresos locales. Además, se estableció que los legisladores podrían ser reelegidos no sólo por el partido o coalición que los postuló inicialmente, puesto que podrían cambiar de partido para reelegirse siempre y cuando renunciaran o perdieran su militancia antes de la mitad de su periodo de gestión. Esta última parte causó polémica puesto que se tenía el temor fundado de que el legislador buscara a toda costa su reelección sin importar cambiar de partido -y por tanto de convicciones-, con tal de continuar en la siguiente Legislatura. Por ello el candado de tener que renunciar con un año y medio de anticipación para poder realizarlo, parece bastante adecuado en aras de construir una verdadera carrera parlamentaria, basada en ideales y no en simple oportunismo. Inmediatamente al recibir la minuta en la Cámara de Diputados, la discusión se centró en la posibilidad de que los legisladores en turno pudieran ser reelectos para la siguiente Legislatura, y aunque hubo

¹⁴⁴ Zamitiz Gamboa, Héctor, “La reforma político-electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México?”, en *Estudios Políticos*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 40, enero-abril, 2017, p. 31.

legisladores que buscaron que esto fuera posible al final no prosperó, con 408 votos a favor y 69 en contra se concluyó que la reelección para diputados locales y ayuntamientos sería en 2017 y para diputados federales y senadores en 2021. De esta manera el artículo 59 constitucional quedó reformado para quedar de la siguiente forma:

Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.¹⁴⁵

El 10 de febrero de 2014, después de poco más de ocho décadas, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral”. En cuanto a la reelección legislativa se reformaron los artículos 59, 115 y 116; se especificó que los Senadores podrían ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados federales hasta por cuatro de forma consecutiva. Su postulación solamente podía realizarse por su partido o por cualquier partido de la coalición a la que pertenecía. Las Constituciones estatales serían las encargadas de establecer las bases de la elección consecutiva de los diputados hasta por cuatro periodos consecutivos. Aunado a lo anterior, en su artículo décimo primero transitorio quedó establecido que la reforma al artículo 59 de la Constitución sería aplicable a los diputados y senadores que fueran electos a partir del proceso electoral de 2018. Con ello, sobrevino un nuevo cambio en el paradigma de la reelección legislativa que durante el siglo XX fue bastante cuestionada.

Se podría llegar a pensar que la última etapa transitada para conseguir la reelección legislativa fue mucho más asequible de lo pensado; no obstante, esto no fue así. Deviene de una serie de diálogos entre las

¹⁴⁵ *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de febrero de 2014, p. 17.

diversas fuerzas políticas que gobernaban el país en aquellos momentos. Y aunque los temas en materia energética y en telecomunicaciones fueron los que causaron más controversia, la reelección no era cosa menor. Fue, en mi opinión, producto de dos hechos a considerar: el primero, la inercia que desde principios del siglo XXI se presentó sobre el tema, como una manera de profesionalizar las carreras políticas y, segundo, la coyuntura política que hizo que el partido que en épocas pasadas se había opuesto a la reelección durante el siglo XX -el Revolucionario Institucional-, en esta ocasión por los fines políticos que en aquellos momentos perseguía -conservar la presidencia era uno de ellos-, no tuvo reparo en ceder durante las negociaciones a fin de conseguir acuerdos en otras materias de su interés.¹⁴⁶ De esta manera para las elecciones del año 2021 las nuevas reglas en la materia se hicieron presentes.

Profesionalización legislativa vs No reelección

Con la llegada de la reelección, se pensó que con ello la profesionalización de la función legislativa estaba garantizada, toda vez que uno de los principales argumentos fue que la reelección consecutiva “motiva a los legisladores y miembros de los ayuntamientos a informarse y aprender sobre diversas materias, a mejorar su técnica legislativa y a trabajar con mayor eficacia y disciplina”.¹⁴⁷ No obstante lo anterior, hay quien señala todo lo contrario, puesto que la reelección “no garantiza la reincidencia de los legisladores en el mismo cargo, por lo que, la acumulación de experiencia es escasa y carente de compromisos frente a sus representados”.¹⁴⁸ Por ello es necesario definir -como lo realizó la investigadora Laura Valencia

¹⁴⁶ Para comprender este proceso ver Ugalde, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo, “La reelección en México: antecedentes y retos de la reforma electoral de 2013”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, 2014, pp. 189-210.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 196.

¹⁴⁸ Valencia Escamilla, Laura, “Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México”, *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, núm. 155, mayo-junio, 2009, p. 69.

Escamilla-, el término profesionalización. Por un lado, desde el ámbito administrativo, la profesionalización comprende “el conjunto de conocimientos, experiencia e incentivos que producen la actualización, promoción y retribución, todas ellas ligadas a la productividad y antigüedad y cuyo esquema se sintetiza en el mérito y en los resultados de su desempeño”; es decir, ocupan los espacios quienes acreditan con méritos propios. Y, por otro lado, desde el ámbito legislativo, “la profesionalización representa una concepción compleja y ambigua debido a la naturaleza del cargo: es un cargo de representación en el que difícilmente pueden incluirse los elementos vinculados con el mérito y el desempeño”.¹⁴⁹ Por esto último es que la profesionalización sólo es relacionada hasta este momento con la experiencia adquirida por el legislador. Como también lo apunta Valencia Escamilla:

La profesionalización legislativa se enfoca a la actividad de los congresistas que tiene como principales objetivos: dar respuesta a las demandas de sus representados mediante la formulación y elaboración de iniciativas de ley, que conjugan los intereses de los legisladores y sus partidos con la respuesta a las demandas de sus representados. Al mismo tiempo, la profesionalización legislativa se relaciona con la supervisión y control gubernamental e incluso cooperación, mediante la rendición de cuentas de los funcionarios, evitando así el abuso de poder, e influyendo en las políticas mediante la discusión pública y modificación de las propuestas diseñadas por el Ejecutivo.¹⁵⁰

La profesionalización debe estar vinculada con la técnica legislativa, entendida ésta como “el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas”.¹⁵¹ En cuanto a la técnica se ha dicho que en México su uso es deficiente, “desconocida por los redactores de la norma, inaplicada y, en ocasiones, confundida con el derecho parlamentario”.¹⁵² En mi opinión, sí existe un técnica legislativa, quizá no perfeccionada, pero con los elementos

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 70.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ Corona Ferrero, Jesús M, et. al., *La técnica legislativa a debate*, México, Editorial Tecnos, 1994, p. 20.

¹⁵² Rivera León, Mauro Arturo y Martínez Fabián, Constantino, *Cuando la forma es fondo. Estudios de técnica legislativa y legilingüística*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México 2015, p. 33.

suficientes (tanto de redacción y discusión), para poder formalizar la creación de algún ordenamiento bien estructurado y conforme a derecho.

Aunado a lo anterior, la profesionalización se vinculó a la reelección como el mecanismo por medio del cual el legislador podía tener un mayor acercamiento con los electores que lo llevaron a ser electo, con el objetivo de refrendar sus compromisos y por tanto asegurar una reelección. Si bien es cierto esto, también lo es el hecho de que los legisladores tienen que cumplir con las obligaciones pactadas con los líderes del partido o partidos que los postularon que, en ocasiones, son distintas a los requerimientos de los votantes. Por lo que puede llegar a existir una dicotomía en el asunto. Es, sin duda, un tema estructural, por un lado, parecería que no hay apego hacia la ciudadanía y, por el otro, una obligación con el partido postulante.

A pesar de ello, la mayoría de las opiniones versan en el sentido en que la reelección es el camino adecuado para la fundación de una carrera parlamentaria. Referida ésta a “los cargos que ocupan los miembros dentro de la estructura de las Comisiones, Subcomisiones de las Cámaras, el trabajo especializado que realizan en ellas y la introducción de iniciativas en términos de producción”.¹⁵³ Si bien es cierto, el formar parte de una Comisión, no convierte al legislador en experto en la materia, su conocimiento previo o *expertise* en alguna tema, así como su experiencia profesional y méritos propios son, sin duda, fundamentales para su labor parlamentaria.

Es conocido el hecho de que los partidos políticos en México cuentan con áreas de capacitación para sus militantes “a fin de reforzar su institucionalidad y asegurar disciplina y lealtad por parte de sus candidatos a cargos de elección popular, con base en la ideología propia de cada

¹⁵³ Valencia Escamilla, Laura, *op. cit.*, p.72.

partido”.¹⁵⁴ Que son un buen referente para un primer acercamiento de identidad política, pero no suficientes para crear una agenda legislativa que, en la mayoría de los casos, proviene del Poder Ejecutivo o de las altas esferas del mismo partido. Es un problema de fondo que deja al descubierto la falta de instrumentos técnicos y metodológicos para una adecuada capacitación por parte del legislador y por otro lado la importancia de la especialización en la materia.

Si bien es cierto que los partidos tienen la obligación de buscar a los candidatos idóneos que mejor representen a la ciudadanía con el buen desempeño de sus funciones, los mismos partidos -en algunos casos-, priorizan postular a candidatos que tengan una gran capacidad de movilización con el objetivo de conseguir el mayor número de votos y por ende el triunfo electoral. Por lo que se puede inferir que se le ha dado preminencia a la obtención de votos; segundo, a las elites partidarias y, tercero, al pago de compromisos con ciertos sectores económicos.

Pero más allá de los requisitos de elegibilidad ¿cumplen con los estándares adecuados que permitan en cierto momento realizar una profesionalización del cargo o es mero oportunismo político? Si es lo primero, entonces toma mayor relevancia las propuestas de campaña que realizan esos mismos candidatos basados, en un inicio, en la plataforma política de su partido, puesto que es obvio que se regirán -en teoría- por los documentos básicos, estatutos y declaración de principios, del partido que los postula. Posterior a ello, deben tomar en cuenta las necesidades, requerimientos, solicitudes y expresiones que la propia ciudadanía les realice antes, durante y posterior a su campaña política.

Existe todo un bagaje jurídico que regula la propaganda en materia electoral, pero no el contenido y muchos menos el cumplimiento de la

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 75. En particular, los partidos políticos están obligados a destinar, como mínimo, el 3% del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

misma. Empezando por la propia Constitución, en su artículo 41, en donde se señalan las bases que deben regir las elecciones en nuestro país. En particular, en su apartado C, se expresa que: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.¹⁵⁵ Pero en ningún ordenamiento se hace referencia a que esas expresiones o manifestaciones tengan que ser acorde primero, al cargo público que aspiran; segundo, a las posibilidades para poder cumplir con cada propuesta y, tercero, el costo-beneficio si esa promesa se llegase a cumplir. Ni en la Constitución, ni tampoco en la LEGIPE se regula de alguna forma las promesas de campaña, en principio es entendible por lo subjetivo del tema, no obstante, si se toma en cuenta las fuentes de las obligaciones en el Derecho Civil, la declaración unilateral de la voluntad es una de ellas -tal como una promesa de campaña-,¹⁵⁶ aunque no se encuentra reglamentada, puesto que carece del carácter vinculante hacia el candidato que prometió.

En los últimos años, la propia ciudadanía ha ido exigiendo una mayor profesionalización de todos los servidores públicos, los legisladores no son la excepción, toda vez que, para llegar a ocupar una curul, los aspirantes de mayoría relativa tienen que recorrer el distrito o el estado al que pertenecen con el propósito de lograr el mayor número de votos el día de la elección. La ley en la materia regula el tiempo que deben durar las campañas electorales según el cargo a ocupar, es en estos días cuando los candidatos a legisladores se “vuelcan” en realizar una serie de actos para ganar adeptos,

¹⁵⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.*, p. 106.

¹⁵⁶ En ese sentido, Fausto Rico y Patricio Garza, estudiosos del tema, señalan que “las declaraciones unilaterales de voluntad no reglamentadas expresamente se regirán por las disposiciones voluntarias de quienes las hayan hecho -dentro del marco del orden público y el respeto a los derechos de tercero-, por las reglas generales aplicables a los contratos y a falta de estas disposiciones por los principios generales del derecho, entre los que se encuentra la analogía, la cual se tomará a partir de las declaraciones unilaterales de voluntad que sí estén reguladas”, Adame Goddard, Jorge, Coord., “Sobre la declaración unilateral de voluntad como fuente de obligaciones”, en *Derecho civil y romano. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 270.

en ocasiones recorren a pie su distrito y terminan con actos masivos en explanadas de su demarcación. Es aquí cuando dan a conocer su plataforma política, sus intenciones para conseguir el voto, sus criterios personales y prometen qué es lo que harán para mejorar la calidad de vida de sus conciudadanos al momento de lograr el triunfo en la próxima elección.

En el pasado proceso electoral del 2021, se dio un hecho inusitado a partir de la reforma de 2014 que permitió que los legisladores tuvieran la posibilidad de ser reelectos para otro periodo igual que el anterior. En particular, en la Cámara de Diputados, 449 legisladores formalizaron su intención de repetir en el cargo,¹⁵⁷ lo anterior permite dar cuenta de que el 89.8% de los legisladores tenían la intención de buscar la reelección. Una vez finalizada la jornada electoral y llevar a cabo el cómputo establecido, 142 lograron integrarse a la LXV Legislatura, por lo que el 28.4% del total de los diputados que la conforman actualmente llegaron gracias a la reelección.

El proceso para lograrlo no fue ajeno a críticas, puesto que fue hasta el 5 de marzo de 2021 cuando la Cámara de Diputados emitió los lineamientos generales para la difusión de las labores y funciones legislativas de los diputados que buscaban la reelección.¹⁵⁸ El debate se suscitó entre el INE y la Cámara de Diputados cuando se permitió que los legisladores participaran en el proceso de reelección sin pedir licencia, por lo que, con el objetivo de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, ambas instituciones firmaron un convenio para el seguimiento y fiscalización de recursos.

Ahora bien, de estos 142 legisladores que lograron la reelección, a pesar de las particularidades presentadas durante el proceso, no se tiene conocimiento de que las promesas en campaña realizadas por los mismos

¹⁵⁷ Se puede consultar la carta-intención de cada uno de los diputados en el siguiente link:

<http://eleccionconsecutiva.diputados.gob.mx/contendientes>

¹⁵⁸ Se puede consultar los lineamientos generales en el siguiente link:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/mar/20210325-VI.pdf>

en la campaña electoral de 2018 se hayan cumplido o refrendadas para el proceso 2021, ni tampoco realizadas nuevas propuestas, aunque se presume lo anterior. Cabe señalar que no todos tuvieron que hacer campaña, puesto que, de los 142 legisladores, 111 fueron electos por mayoría relativa y 31 por representación proporcional.

Para poder conocer a detalle lo anterior, se tendría que tomar una muestra de los legisladores y analizar sus primeras propuestas con referencia a las realizadas con la última campaña electoral. Y aunque sería de gran valor para fines académicos, esto sería un estudio de caso y no una tesis como la que se pretende, donde se busca realizar un análisis empírico que permita llevar a una propuesta más concreta en el siguiente capítulo. Sin embargo, con base en lo antes expuesto existe la oportunidad de realizar varias reflexiones. Primero, como ya se señaló anteriormente, no hay ninguna ley ni mecanismo que regule las propuestas de campaña por parte de cualquier candidato a elección popular. Particularmente la intención de la presente investigación es centrarse en la reelección legislativa federal, esto con el objetivo de acotar su estudio y no perder el hilo conductor del mismo. Segundo, la LXV Legislatura se convirtió en la primera Asamblea que cuenta con legisladores que al ser reelectos tienen la posibilidad de profesionalizarse en el cargo y fortalecer no sólo al Legislativo, sino a la democracia representativa en general. Tercero, para lograr lo anterior, es imperativo que estos mismos representantes incrementen el porcentaje de efectividad de sus labores, acrecienten el debate parlamentario, incentiven la elaboración de mayores y mejores proyectos de iniciativas y propicien una mayor eficacia entre los diferentes grupos parlamentarios al tener un debate mucho más elevado.

Esto se puede lograr siempre y cuando existan los mecanismos que regulen, vigilen y, en su caso, sancionen a aquellos legisladores que no cumplan con lo prometido en campaña y en su defecto utilicen la representación para

fines completamente distintos. Un primer paso es por medio de la rendición de cuentas.

Rendición de cuentas y resultados vs No reelección

Es preciso señalar que el concepto de *rendición de cuentas* es mucho más complejo de lo que se señala habitualmente. Se ha vinculado con la fiscalización, control y responsabilidad que tiene un servidor público de responder a sus acciones. Aunado a lo anterior, los estudiosos lo han catalogado de forma analítica como rendición de cuentas horizontal o vertical, según sea el caso. La primera referida a “las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias del Estado, para limitar y a la vez garantizar el ejercicio de sus facultades, como advirtieron los clásicos que imaginaron la división de poderes, y otra, la vertical, entendida como los medios que tiene en sus manos la sociedad para exigir cuentas a sus gobernantes, incluyendo el acceso y el uso de la información pública, la presión social o mediática y las sanciones electorales”.¹⁵⁹

Dada la multiplicidad de conceptos, para los fines de la presente investigación, utilizaré la noción de rendición de cuentas como “un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”.¹⁶⁰ Esos planes de acción en particular, son los que me refiero como promesas de campaña que aún hasta nuestros días se encuentran sin ningún tipo de regulación.

Como bien lo señalan los investigadores Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, “la verdadera rendición de cuentas implica necesariamente un *marco jurídico y político*, es decir, un marco de

¹⁵⁹ Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, *La estructura de la rendición de cuentas en México, México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, p. 3.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 4.

responsabilidad que se desprende, a la vez, de obligaciones legales y públicas; del principio de legalidad y de un propósito democrático”.¹⁶¹ Ese marco jurídico está sujeto a sanciones tanto negativas (responsabilidades administrativas y penales), como positivas (reelección hasta por dos periodos consecutivos para senadores y cuatro para diputados). Por tanto, debe existir una política de rendición de cuentas que permita sancionar a quienes incumplan sus promesas de campaña que, aún hasta nuestros días, siguen realizándose sin ninguna formalidad, entendiendo así a la política de rendición de cuentas como “el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen”.¹⁶²

Si bien es cierto, la rendición de cuentas se ha relacionado con elementos como la fiscalización y transparencia, también está vinculada a otros tantos términos como la sanción que, en este caso, existiría por incumplir las promesas realizadas. Aunado a lo anterior, el término rendición de cuentas engloba no sólo a los poderes de la Unión, también a “los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos y los ciudadanos a título individual”.¹⁶³ No obstante, en los últimos años, a los órganos del Poder Ejecutivo se les relaciona con mayor ahínco con el término, aunque de manera imprecisa, ya que se utilizan en ocasiones sinónimos como “control” y “fiscalización” sin ser lo mismo. En particular, el Legislativo ha implementado diversas acciones respecto a la rendición de cuentas y las obligaciones constitucionales principalmente en el propio Ejecutivo, pero ha sido omiso para sí mismo:

En México, los legisladores gozan de un régimen jurídico prácticamente de excepción por la inexistencia de sanciones por sus acciones y cuyas actividades ordinarias son difícilmente accesibles al público en general debido a la lejanía

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 5. Las cursivas son mías.

¹⁶² *Ibid.*, p. 9.

¹⁶³ Ugalde, Luis Carlos, *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*, México, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, 2002, p. 11.

prevaleciente entre la sociedad y sus representantes. Tanto diputados como senadores cuentan con incentivos para rendir cuentas a sus partidos políticos y a sus líderes parlamentarios, quienes poseen instrumentos institucionales para controlar la disciplina partidaria y promover la carrera política de los legisladores.¹⁶⁴

El anterior señalamiento fue realizado por tres académicos en el año 2010, y la razón del porqué fue contundente: “El impedimento de la reelección inmediata de legisladores otorga poderes extraordinarios a los partidos políticos para controlar el comportamiento de diputados y senadores.”¹⁶⁵ Parecería entonces que sí existía una rendición de cuentas por parte de los legisladores, pero hacía su partido y no con los ciudadanos que le entregaron su voto. Con la reforma del 2014, este argumento debería haber quedado superado gracias a la reelección, pero esto aún no queda del todo claro. Suponiendo que los 107 legisladores que fueron reelectos por mayoría relativa en esta nueva Legislatura, lo lograron gracias a sus buenas gestiones y compromisos realizados con sus electores en sus primeros tres años, no existe un mecanismo, plataforma o base de datos que permita primero, conocer la notable gestión realizada por el legislador;¹⁶⁶ segundo, los compromisos cumplidos y, tercero, seguimiento a los mismos que le dieron el reconocimiento para un nuevo periodo legislativo. Hoy en día, los legisladores utilizan principalmente las redes sociales para informar, dar a conocer su trabajo y estar en contacto con la ciudadanía en general, pero esto en ningún caso se encuentra reglamentado.

En definitiva, la rendición de cuentas por parte de los legisladores se encuentra por demás inconsistente, no hay un canal u homologación de formato que permita que el ciudadano conozca, le dé seguimiento y mucho menos sea participe de las acciones que realiza el legislador de su distrito.

¹⁶⁴ Casar, María Amparo, Marván Ignacio y Puente Khemvirg, *La Rendición de Cuentas y el Poder Legislativo*, México, Documentos de Trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas, No. 241, enero 2010, p. 53.

¹⁶⁵ *Ibid.*, pp. 53-54.

¹⁶⁶ Aunque cada legislador por su parte utiliza diferentes mecanismos para dar a conocer a su trabajo (medios de comunicación, redes sociales, periódicos, impresos, entre otros), no hay una homologación para hacerlo.

Más allá de las buenas intenciones y honorabilidad del servidor público, no hay una obligación *per se* que lo haga cumplir los compromisos de campaña.

Cabe señalar que existen una serie de responsabilidades inherentes a los miembros del Congreso de la Unión que se encuentran señalados desde los preceptos constitucionales hasta reglamentarios emitidos por las propias Cámaras del Congreso.

El fundamento constitucional se encuentra en el Título Cuarto en los artículos 108 al 114, inclusive. Es en el artículo 108 donde los legisladores son distinguidos en la categoría de “servidor público” y, por ende, están sujetos al régimen previsto en la propia Constitución. El artículo 109 contiene los principios y lineamientos en caso de que el servidor público incurra en una falta, con responsabilidad administrativa, penal y, en su caso, juicio político. Este último viene reglamentado en el artículo 110 (sujetos, órganos competentes, procedimiento y sanciones aplicables). A su vez, los artículos 111 y 112, regulan el procedimiento de declaración de un juicio penal en contra de los legisladores federales y demás servidores públicos. Mientras que el artículo 113 regula la responsabilidad administrativa por medio del Sistema Nacional Anticorrupción, que es la instancia coordinadora entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la materia. Finalmente, el artículo 114 fija los plazos para iniciar los procedimientos de responsabilidad política, penal y administrativamente, según sea el caso.

Tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, así como el Reglamento Interior del mismo, son el marco legal existente que regula las responsabilidades señaladas anteriormente por los legisladores. Empero en ninguna de éstas se hace mención a la falta de probidad por parte de ellos en caso de incumplir con sus promesas hechas en campaña y más aún, cuando actualmente la reelección legislativa ya es una realidad. Los representantes

populares siguen sin la obligatoriedad de cumplir con las promesas dadas a la ciudadanía y, mucho menos, existe alguna sanción por no realizarlo. Por lo que, en el siguiente capítulo, se pretende hacer una propuesta para ello.

CAPÍTULO IV PROPUESTA DE MODIFICACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE CUMPLIMIENTO DE ACCIONES

Reelección de candidatos por medio del cumplimiento de acciones

La reelección legislativa ya es un hecho consumado en nuestro país, en 2021 se llevaron a cabo las primeras elecciones para realizarlo. Como se mencionó anteriormente, 142 diputados tuvieron el privilegio de reelegirse para la LXV Legislatura. De ninguno de ellos se tiene la certeza sobre el cumplimiento de las promesas de campaña realizadas en 2018, año en el que se les dio el acceso a la reelección. No hay mecanismos para saberlo, más allá de los informes que cada uno de los servidores públicos realiza ante la ciudadanía, pero no todos rinden cuentas y, sobre todo, cada uno tiene la libertad de informar según su propio criterio.

De hecho, en ninguna página oficial -Cámara de Diputados, INE u observatorios académicos-, hacen mención del número exacto de legisladores que fueron reelectos,¹⁶⁷ por tanto, tampoco hay un sistema de rendición de cuentas para dar seguimiento, continuidad y análisis a las promesas hechas por los legisladores tanto en su primera como en su segunda campaña electoral. La responsabilidad entonces se diluye dado el marco jurídico omiso en el tema.

¹⁶⁷ El número de diputados reelectos señalado en la presente investigación fue tomado del Informe de la Secretaría General, en la Sesión Constitutiva de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados. No obstante, la misma página del Canal del Congreso, señala una numerología distinta: “En total por ambos principios [mayoría relativa y representación proporcional] ganaron la elección consecutiva un total de 139 legisladoras y legisladores que forman parte de la Legislatura LXV: 107 por mayoría relativa y 32 por representación proporcional”. Por lo que se demuestra que hasta en el propio Poder Legislativo no es del todo claro el número total de diputaciones reelectas. Véase en: *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, número 5856-I, Anexo I, domingo 29 de agosto de 2021, p. 7. Y “En 2021 año de la primera Elección Consecutiva tras la reforma Político Electoral de 2014”, en *Trabajo en Pleno*, México, 29 de diciembre de 2021. https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/14894/En_2021_año_de_la_primera_Elección_Consecutiva_tras_la_reforma_Político_Electoral_de_2014

Consultado el 31 de marzo de 2022.

El cumplimiento de acciones no queda documentado, solamente lo que realice el propio sujeto interesado, puesto que no existe ninguna normatividad que señale la obligatoriedad de cumplir con las promesas de campaña. Es menester señalar que este debate no es nuevo, ejemplo de ello es la sentencia dictada por la mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2009, donde los partidos Convergencia, del Trabajo y de la Revolución Democrática, solicitaron la declaración de invalidez del artículo 27, fracción III, párrafo noveno, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, por conferir al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila, la atribución de verificar los compromisos de campaña realizados por los candidatos postulados por los partidos políticos. El Pleno de la Corte consideró que se excedían las atribuciones otorgadas por el Constituyente Permanente Federal a los Institutos Electorales Locales. Cabe señalar que hubo dos votos en sentido contrario, el voto de la ministra Olga María Sánchez Cordero y del ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia. La primera señaló lo siguiente:

[...] En el debate del Tribunal Pleno se dijo que dicha atribución representaba una verdadera intervención del Instituto Estatal Electoral en la vida interna de los partidos, en mi opinión, no es totalmente claro, pues un compromiso de campaña hecho por un partido político no es vida interna; hecho el compromiso hacia el exterior, ya no tiene relación con la vida interna del partido. Por ello, sigo compartiendo la opinión expuesta en el debate del Tribunal Pleno, en el sentido de que dicho mecanismo es de gran avance para la auténtica democracia nacional y puede ser el detonante de compromisos auténticos registrados, permitiendo conocer su cumplimiento o incumplimiento; es decir, podría significar una herramienta eficaz para seguir avanzando hacia una consolidación democrática, fundada en la expectativa que la ciudadanía asocia a este régimen político.¹⁶⁸

El argumento de la ministra Sánchez Cordero permite dar cuenta de la importancia de registrar los compromisos hechos por los candidatos para fortalecer a la democracia mexicana, puesto que la ciudadanía tendría la

¹⁶⁸ Sánchez Cordero de García Villegas, Olga María, “Reflexiones desde la magistratura constitucional. Verificación de los compromisos de campaña por parte de la autoridad administrativa electoral. Un mecanismo para el fortalecimiento del sistema democrático”, *Justicia y Sufragio. Revista Especializada de Derecho Electoral*, núm. 6, 2011, p. 102.

oportunidad de dar seguimiento puntual del compromiso de los legisladores con el electorado.

Hoy en día, las campañas políticas se centran mayoritariamente en la obtención de votos, se diseñan planes estratégicos de campaña (propaganda, periodicidad, sistemas de control), pero no se hace énfasis en las promesas y mucho menos en su cabal cumplimiento: “La principal pregunta que debe hacerse un estratega político o un candidato es: ¿cuántos votos se necesitan y dónde están?”.¹⁶⁹ Se ha minimizado la importancia de la palabra empeñada por la consecución de votos, la práctica generalizada de las estrategias de mercadotecnia en asuntos electorales “ha relegado de la plaza pública a elementos importantes para la construcción de escenarios democráticos, como la riqueza de los planteamientos ideológicos, la disputa por los proyectos de nación y las alternativas para consolidar sociedades plurales, tolerantes, incluyentes y equitativas”.¹⁷⁰

El Dr. Víctor Simental, estudioso del tema, lo ha catalogado como la mercantilización de la democracia y por ende la *banalización de la política*, “sobre todo porque es percibida por la ciudadanía como una herramienta para promover los intereses de las élites económicas mediante la promoción de sus propios objetivos”.¹⁷¹ Se antepone la habilidad de ganar elecciones sin importar los ideales políticos. En definitiva, la reelección de candidatos pareciera que obedece más a un tema de disciplina partidista y no tanto, al cumplimiento de acciones con la ciudadanía. Un factor real de poder son las coordinaciones parlamentarias, que más allá de las funciones descritas en

¹⁶⁹ Dallmeier, Sheyla y Arbeláez, Rafael, *Campaña de tierra. Fidelización y Movilización Electoral*, México, Colección Cuadernos de Capacitación Electoral, Instituto de Formación Política Jesús Reyes Heróles, Partido Revolucionario Institucional, 2020, p. 14.

¹⁷⁰ Paniagua Vázquez, Abraham, *et al.*, “La relación entre el proselitismo electoral y las propuestas de campaña. Un análisis del proceso electoral federal 2012 en Ciudad Juárez, México”, *POLIS*, Universidad Autónoma Metropolitana, volumen 11, núm. 1, primer semestre 2015, p. 176.

¹⁷¹ Simental Franco, Víctor Amaury, “Las promesas de campaña. Declaraciones unilaterales de voluntad. Obligaciones para los candidatos electos”, *Estudios Políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 50, mayo-agosto 2020, p. 165.

el segundo capítulo del presente trabajo, concentran los incentivos y las sanciones para cada uno de los aspirantes a la reelección.

Las promesas hechas por un candidato adolecen de un carácter vinculante en principio por lo subjetivo del tema, ya que no existe ningún instrumento jurídico que le asegure al votante que se cumplirá con lo prometido por el servidor público. Tampoco existe un modelo o plataforma que permita a ese mismo ciudadano darle seguimiento a cada una de las promesas hechas. Tal situación plantea un problema complejo para la democracia, puesto que se podría pensar que “los políticos pueden incumplir sus promesas electorales, porque lo que existe en América Latina no es una democracia representativa sino una democracia delegativa, en la que los votantes eligen políticos que pueden hacer lo que quieran una vez que llegan al poder”.¹⁷² Por lo que toma relevancia el término de responsabilidad y que el legislador parece haber olvidado, puesto que la promesa de campaña es el primer contacto con sus futuros representados. La confianza del electorado es fácil de ganarla, pero mantenerla es lo complicado, más aún cuando se someten compromisos irrealizables o fuera de toda proporción con tal de conseguir el mayor número de votos sin reparar en su cometido.

Simental señala dos maneras posibles de integrar las promesas de campaña como causas generadoras de responsabilidad para los aspirantes a un puesto de elección popular. La primera de ellas se refiere a la de incluir las propuestas en el listado de las declaraciones unilaterales de la voluntad reguladas por el Código Civil Federal, haciendo énfasis en las reglas para una efectiva responsabilidad jurídica del postulante; la segunda propuesta es generar un capítulo específico en la LEGIPE.

Es preciso señalar que el proyecto de Simental en materia Civil va ligado al concepto de mandato que, se encuentra conferido en el artículo

¹⁷² *Ibid.*, p. 169.

2546 del Código Civil Federal, el cual establece que es un contrato en virtud del cual, una persona, llamada mandatario, se obliga a realizar o ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga. Por lo tanto, hay un acuerdo de voluntades donde se transmiten derechos y obligaciones. En materia de Derecho Público y Constitucional, la figura de mandato tiene la particularidad de ser popular, conferida en el artículo 41 constitucional que indica que el pueblo ejerce su soberanía **por medio** de los Poderes de la Unión, y esto se logra con base en la representación.

No se puede dejar de mencionar la importancia del mandato popular en donde el pueblo deposita su voluntad en la persona que posteriormente ocupará el cargo de elección que -en este caso-, es de legislador federal. De esta manera se cumple con lo establecido en el artículo 39 de la Constitución, referente a la soberanía nacional que reside en el pueblo, así como en el artículo 41 anteriormente señalado y, en el artículo 5, respecto a la obligatoriedad de los cargos de elección popular.

El servidor público electo tiene la obligación, de acuerdo a los artículos 39 y 41 constitucionales, el de cumplir con dicho encargo conforme lo dispone la legislación electoral correspondiente. De igual forma, dentro de los principios y directrices que deben regir la actuación de todo servidor público, señalados en el artículo 7, fracción VIII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se encuentra el de corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; teniendo una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservando el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general.

Empero, en la realidad esto se vuelve complejo de llevar cabo toda vez que, como bien lo ha señalado Norberto Bobbio, “nunca una norma constitucional ha sido más violada que la prohibición del *mandato imperativo*. Nunca un principio ha sido más desatendido que el de la

representación política [...] Pero, ¿qué representa la disciplina de partido sino una abierta violación de la prohibición de mandato imperativo?”.¹⁷³ Esta dicotomía, entre el mandato popular o la disciplina de partido es, si sin duda, un tema por demás significativo que se retomará más adelante.

No obstante lo anterior, Simental señala los pros y contras de efectuar las modificaciones de su propuesta tanto en materia civil como electoral. En el primer caso, se respetaría la naturaleza jurídica de las propuestas político-electorales -que es una declaración unilateral de la voluntad-, no obstante, el argumento en contra sería que posiblemente al estar regulado en materia civil se descontextualizaría el concepto de su rama principal, que es la norma político-electoral. En el segundo caso, si son reguladas por la legislación en la materia, sería acorde con la lógica casual que les da origen a las promesas proselitistas. Pero más allá de todo esto, Simental declara que el insertar las reglas en uno u otro ordenamiento no es tan relevante, sino lo trascendental es que “se incluyan reglas claras que responsabilicen frente al electorado a aquellos que han obtenido el triunfo en las urnas”.¹⁷⁴ Aun hasta nuestros días, el marco jurídico mexicano ha sido omiso en este tema, se ha diseñado que el Congreso exija cuentas, pero no rinde en este sentido.

La propuesta de Simental es reformar la Constitución en su artículo 41, fracción II. Para quedar de la siguiente manera:

¹⁷³ Bobbio, Norberto, “Las Promesas Incumplidas de la Democracia”, en *Mondoperaio*, Núm. 5, año 37, Italia, mayo de 1984, p. 101. Las cursivas son mías.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 172.

“Artículo 41. ...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Las promesas hechas en campaña obligan personalmente a los candidatos que resulten vencedores, por tanto, éstas serán sujetas a evaluación por los órganos electorales y en su caso, darán sustento a reproche jurisdiccional en los términos que fije la ley.

...”¹⁷⁵

De esta manera, y una vez que haya quedado plasmado en el máximo ordenamiento legal de nuestro país, las leyes secundarias tendrían que ser modificadas conforme a la misma.

Cabe señalar que el dilema de las promesas de campaña no es exclusivo de México, ejemplo de ello, es el estudio realizado hace varios años (2014) por investigadores de Costa Rica, que dieron seguimiento a la campaña presidencial de aquel país en ese mismo año, utilizando 350 ediciones de los medios de prensa escrita más conocidos de Costa Rica: *La Nación*, *Diario Extra* y *La Teja*, correspondientes a la campaña electoral (periodo comprendido entre el 2 de octubre de 2013 y el 1° de febrero de 2014) en donde se divulgaron 1417 promesas electorales como parte de crónicas, reportajes o entrevistas realizadas a los candidatos a la Presidencia de la República. Y aunque la finalidad del trabajo no estaba referida al Poder Legislativo, sí lo estaba al cumplimiento de las promesas, conforme al seguimiento del ejercicio de Gobierno del partido político ganador de la contienda electoral, centrándose en la importancia de esas mismas promesas para las políticas públicas que debería abordar el candidato ganador, “no solo hay que preguntarse sobre qué se promete, las reglas electorales, el sistema de partidos políticos y la cultura política de

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 174. Las cursivas son mías.

una sociedad en particular, sino sobre los principios respecto de los cuales los partidos deciden conformar una particular oferta electoral”.¹⁷⁶

Dicho estudio arroja un dato relevante: “Existe una racionalidad del votante particularmente reafirmado con promesas en el ámbito de su *bienestar económico*.”¹⁷⁷ Esto es importante porque da cuenta de que los políticos -al menos los candidatos a la presidencia-, basan en primer lugar sus propuestas en el tema económico para atraer un mayor número de votantes. La investigación cita a Susan Stokes, directora de la facultad del Centro de Democracia de Chicago -quien ha realizado diversos estudios en América Latina-, donde afirma que “en las campañas priman pronunciamientos populistas de candidatos que saben de su futuro incumplimiento, pero que lo anuncian a ciudadanos sin un conocimiento político”.¹⁷⁸ Lo anterior permite dar cuenta que las promesas de campaña son similares en los dos poderes -Ejecutivo y Legislativo-, con énfasis en las necesidades económicas de la población votante. Además, sin un carácter vinculante para quien las realiza.

Volviendo al tema, en nuestro país la idea sigue vigente, como lo demuestra la iniciativa presentada por el partido Movimiento Ciudadano el 4 de noviembre de 2021, donde plantea un nuevo mecanismo de rendición de cuentas de los representantes populares hacia la ciudadanía, “a fin de obligar a quienes han sido candidatos a cargos de elección popular a cumplir cabalmente sus promesas de campaña, de manera transparente y en un tiempo determinado”.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Nicolás Jiménez, Yagnna, *et, al.*, “Las promesas electorales de los candidatos a la presidencia de la República de Costa Rica, divulgadas en medios de prensa escrita, 2014”, *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, núm. 147, junio 2015, p. 16.

¹⁷⁷ *Ibidem*. Las cursivas son mías.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 17.

¹⁷⁹ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, número 5900-II, jueves 4 de noviembre de 2021, p. 94.

El proceso planteado es sumamente interesante en términos metodológicos, puesto que señala ciertos puntos a cumplir por parte de los candidatos:

1. Todo candidato a un cargo de elección popular tendrá la obligación de registrar un informe de promesas de campaña ante los organismos electorales federal o locales, a más tardar, veinte días antes de que se lleve a cabo la elección.
2. El informe de promesas de campaña del candidato electo será remitido a las autoridades correspondientes, a fin de que publiquen y publiciten en el Diario Oficial de la Federación o en las respectivas gacetas gubernamentales de las entidades federativas, dentro de los cinco días siguientes al del inicio del cargo.
3. Una vez electos, los servidores públicos estarán obligados a rendir semestral o anualmente un informe detallado acerca del estado de cumplimiento de sus promesas de campaña, mismo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación o en las respectivas gacetas gubernamentales de las entidades federativas.
4. A partir del día en que los informes sean publicados, los ciudadanos inconformes con el contenido de los mismos, tienen el derecho a solicitar a los organismos garantes del derecho de acceso a la información federal o locales una opinión técnica acerca de la veracidad del estado de cumplimiento en que se encuentren las promesas de campaña.
5. Si de la opinión técnica de los organismos garantes del derecho de acceso a la información federal o locales se desprende que existe una desproporción grave, evidente e injustificada entre lo prometido por los candidatos durante las campañas y los avances logrados durante el periodo evaluado, los ciudadanos tendrán el derecho de solicitar la celebración del ejercicio de revocación de mandato de los representantes electos.¹⁸⁰

Para cumplir lo anterior, el grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano planteó reformar y adicionar diversas disposiciones de la LEGIPE, así como de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La iniciativa se puede dividir en tres rubros: el primero, el registro de un informe de promesas de campaña que debe cumplir ciertos lineamientos y publicarse en el Diario Oficial de la Federación; el segundo, un informe semestral o anual acerca del cumplimiento de tales promesas; y tercero, una opinión técnica acerca de la veracidad sobre el estado de cumplimiento en que se encuentren dichas promesas de campaña y, en dado caso que la opinión sea desfavorable, la ciudadanía tendría el derecho de solicitar la

¹⁸⁰ *Ibidem*.

ratificación o revocación del mandato de las personas funcionarias electas mediante voto popular, en los términos de la Constitución y las leyes secundarias en la materia. No es cosa menor lo anterior, ya que involucra a diferentes órganos e instituciones para lograr su cometido, tal es el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), quien sería el encargado de realizar la opinión técnica del cumplimiento de las promesas de campaña.

En mi opinión, la iniciativa es un claro ejemplo de la necesidad que tiene la ciudadanía de transparentar no sólo los recursos públicos -que es un tema que ha sido ligado con la rendición de cuentas y al que se le ha dado preeminencia-, sino también la labor de los legisladores desde sus primeros actos proselitistas en busca de lograr un escaño en el poder Legislativo. Comparto la idea de un informe de promesas de campaña que se registre ante los organismos electorales federal o locales, pero no para publicarse posteriormente en el Diario Oficial de la Federación, sino utilizar los canales institucionales creados en la materia, es decir, una vez que el candidato resultó ganador en las elecciones en comento, con base en la información registrada previamente el legislador electo tendría la obligación de compartirla con la Secretaría de Servicios Parlamentarios de su correspondiente Cámara,¹⁸¹ para que ésta a su vez utilice el portal de su Institución, añadiendo un campo -denominada sección de Plataformas Electorales-, donde quede registrado el informe para que cualquier ciudadano tenga la posibilidad de revisar a detalle cada una de las promesas hechas por los candidatos. Además, lo factible sería que en esa misma página el legislador electo tenga la posibilidad de ir actualizando la información con base en los resultados obtenidos de su gestión y previo monitoreo del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias -perteneciente a la Secretaría de Servicios Parlamentarios-,

¹⁸¹ En el capítulo II de la presente investigación se realizó un apartado sobre la organización de cada Cámara, para su referencia.

sobre el cumplimiento de los mismos. De esta manera al finalizar los tres o seis años de la gestión de cualquier legislador, la ciudadanía tendría la posibilidad de analizar la labor de cada uno de ellos con base en los datos recopilados. Se tiene conocimiento de lo difícil que en la mayoría de las ocasiones es lograr cumplir una promesa de campaña, no obstante, en el mismo portal se podría describir las diferentes gestiones realizadas por el legislador para conseguirlo, aunque el resultado no fuera del todo positivo o concluido. Lo importante es dejar registro de la labor del servidor público hacia la ciudadanía, buscando su compromiso al quedar plasmada su palabra.

¿Cuál sería la finalidad de lo anteriormente señalado? Llevar un registro de las promesas electorales, basadas principalmente en hechos posibles y realizables por parte de los aspirantes y no en meras ocurrencias u oportunismo político. Sobre todo, con el objetivo de que el ciudadano de cada Distrito electoral tenga la posibilidad de realizar un análisis sobre aquel legislador que busque su reelección. La iniciativa anteriormente referida plantea que, una vez rendidos los informes semestrales o anuales de los servidores públicos, los ciudadanos inconformes con el contenido de los mismos, tendrían la posibilidad de solicitar a los organismos garantes del derecho de acceso a la información federal o locales una opinión técnica acerca de la veracidad del estado de cumplimiento en que se encontrarán las promesas de campaña. Y, en dado caso que, de la opinión técnica se desprendiera que existía una desproporción grave, evidente e injustificada entre lo prometido por los candidatos durante las campañas y los avances logrados durante el periodo evaluado, los ciudadanos tendrían el derecho de solicitar la celebración del ejercicio de revocación de mandato de los representantes electos. Esto sin duda plantea un complejo entramado jurídico puesto que los servidores públicos tendrían también el derecho de recurrir al juicio de amparo al ver vulnerado su interés legítimo individual, ¿Ostentaría el operador de la opinión técnica la capacidad real de señalar si

una promesa de campaña no se cumplió efectivamente por causas imputables al servidor? Me parece que no, por ello una forma de sanción como lo es la destitución se entiende poco factible ya que los Tribunales competentes en la materia tendrían que analizar a detalle cada caso para no vulnerar los derechos de alguna persona. Esto por tanto ocasionaría una mayor carga laboral en el Poder Judicial ¿Entonces, como lograr avances en la materia? Una fórmula sería por medio de controles de competitividad.

Controles de competitividad

Los controles de competitividad se han usado principalmente tanto en la materia administrativa como económica, entendida la competitividad como la capacidad para lograr una mejor posición en el mercado con relación a otros competidores de su sector. No obstante, en Derecho también existen medios de control, refiriéndome a la palabra control como “el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder”.¹⁸² Como bien lo señala Carla Huerta Ochoa -integrante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-, la palabra control en el contexto jurídico no se constriñe únicamente a supervisar las actividades de otros o las propias, sino que simultáneamente establece métodos que evitan el ejercicio abusivo del poder o, en este caso, la falta de cumplimiento de las promesas hechas en campaña. El control puede ser ejercido por la sociedad misma o por los órganos de poder, siendo el Derecho la forma en que se regula dicho control. En particular, el control de competitividad no sería entre un legislador y otro, y la pregunta principal tampoco se centraría en contestar ¿quién realizó mayores gestiones para su distrito conforme a lo publicado -hipotéticamente- en la plataforma electoral?, ya que esto sería completamente disímil, puesto que cada Distrito electoral tiene sus necesidades y particularidades propias. Más bien, el control de competitividad lo impondría la misma ciudadanía al emitir su voto con base

¹⁸² Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, pp. 28 y 29.

en los diferentes resultados dados por su legislador durante su gestión. Al estar al tanto del trabajo de su representante en la plataforma electoral, el ciudadano tendría la posibilidad de conocer a detalle las gestiones y diferentes labores que realizó el legislador a lo largo del tiempo y, en dado caso que ese mismo legislador opte por una reelección, es el ciudadano quien tiene el control por medio del voto informado para llevarlo a cabo. La verdadera competencia sería con el propio legislador en el cumplimiento de sus promesas, con el objetivo de ser electo hasta por dos o cuatro periodos consecutivamente, según fuera el caso.

Aunado a lo anterior, la misma inercia de un legislador eficiente, comprometido no sólo con el partido que lo postuló, sino también con la ciudadanía que le otorgó su voto para obtener el triunfo, sería un claro incentivo para los demás integrantes de la Legislatura que tuvieran el propósito de buscar la reelección por sus distritos. Se desarrollaría una competencia por demostrar la mayor capacidad de cumplimiento de sus promesas de campaña, las cuales ya no quedarían primero, como simples especulaciones y, segundo, se obtendría un compromiso real de la labor de cada legislador al buscar su reelección.

No obstante, ¿qué sucedería con los legisladores de representación proporcional? Como ya se refirió en el capítulo anterior del presente trabajo, la reforma política-electoral de 2014 no hizo ninguna distinción para conceder la reelección entre los legisladores tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, el único candado existente fue que, en caso de cambiar de partido, el aspirante tendría que renunciar con un año y medio de anticipación para poder ser postulado por otro u otros en coalición. Y aunque en diferentes iniciativas anteriores a la citada reforma, se planteó la posibilidad de hacer una diferencia; por ejemplo, que los diputados por el principio de representación proporcional y los senadores fueran reelectos por un periodo, mientras que los diputados de mayoría relativa lo fueran

hasta por tres,¹⁸³ al final esto no sucedió. Por lo tanto, y a sabiendas de lo complicado que resultaría una reforma en ese sentido, lo adecuado sería que los legisladores de representación proporcional también compartieran en la plataforma electoral las diferentes gestiones y actividades que realizan, con el objetivo de que el ciudadano conozca la importancia de su haber y, en su caso, terminar con el estigma de que su existencia sólo perjudica a la política y a la democracia en general. En los últimos años, diferentes iniciativas se han presentado para modificar el tema de los legisladores electos por representación proporcional -tal como se mencionó en el capítulo II de la presente investigación-, pero a la fecha esto no ha cambiado, por lo que reitero la necesidad de que su labor sea difundida al igual que sus coterráneos de mayoría relativa. ¿Habría una desproporcionalidad en la información entre uno legislador de mayoría relativa y de representación proporcional? Es probable, ya que su presencia responde a diferentes intereses, por lo que se tendría que hacer una posterior valoración para dictaminar si los legisladores plurinominales tendrían que acudir a las urnas de una manera distinta si buscan la reelección, es decir que, si fue electo vía plurinomial, la siguiente ocasión tendría que ser por voto directo y así alternadamente. Lo importante en la materia es tratar de fortalecer la democracia y, en su caso, recuperar la confianza del ciudadano que ha perdido el interés en la política, como la forma adecuada para resolver los diferentes problemas que nos aquejan cotidianamente.

La competitividad no sería entre un diputado y otro, o entre un senador y su par, quién realizó mayores diligencias o hechos para su distrito, sino la verdadera competencia sería demostrar que, en esos posibles doce años de servicio a la Nación, el legislador se esforzó con ahínco y vehemencia para que las condiciones de sus representados cambiaran drásticamente en beneficio de los mismos y del país en general. Las

¹⁸³ Iniciativa presentada por el diputado Julio Castrillón Valdez, a nombre de integrantes de diversos grupos parlamentarios. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, número 146, miércoles 28 de octubre de 1998, p. 12.

mezquindades en política es lo que ha hecho que nuestra nación avance de forma limitada en comparación con otros países.

Formas de control y sanciones

Más allá de las responsabilidades administrativas, penales o de juicio político que tienen los legisladores señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, así como el Reglamento Interior del mismo, si un candidato incumple sus promesas hechas en campaña ¿sería conveniente realizar un proceso de revocación de mandato similar al que establece el artículo 35 constitucional para el presidente de la República? O ¿cuál sería la sanción adecuada para aquel servidor público que incumplió con su palabra? y más aún, ¿Jurídicamente hasta donde sería posible demostrar por parte de la autoridad competente que una promesa de campaña no fue cumplida?

En mi opinión, la revocación de mandato para los legisladores que incumplan sus promesas de campaña ocasionaría una mayor incertidumbre para sus representados más que un beneficio para los mismos, toda vez que el proceso conlleva una serie de etapas que, en definitiva, podría ocasionar una ausencia de poder o representatividad en caso de que fuera revocado algún legislador. Por ende, el tema de la reelección legislativa toma mayor relevancia en este sentido, ya que sería la forma más adecuada para que la ciudadanía “sancione” o “castigue” a su representante al negarle su voto en la siguiente elección si éste no demostró con su trabajo constante el mérito para ser reelecto. La plataforma electoral sería el mecanismo para que el servidor público informe primero, cuáles son sus promesas de campaña; segundo las gestiones llevadas a cabo para poder lograrlas y, tercero, los motivos o razones por las cuales dicha promesa se pudo o no concretar.

Lo anterior tiene como fundamento el concepto de sanción moral que, pocas veces es utilizado en Derecho. La sanción moral consiste en la

desaprobación que merece el incumplimiento del deber. Esta desaprobación puede recaer en una persona física o moral, en una entidad pública o privada. En este caso, el legislador se haría acreedor a dicha sanción toda vez que faltó a sus promesas de campaña y el castigo sería impuesto por la misma sociedad al no permitirle -por medio del voto informado- que ocupara nuevamente dicho cargo. Pero entonces, ¿el Derecho tiene fines morales? Hay quien señala que el Derecho debe tener como fin ser justo, servir al bien común, justificar la coerción, o ser en alguna otra manera moralmente vinculante o moralmente exitoso. En ese sentido, el jurista John Gardner señala lo siguiente:

Las obligaciones jurídicas son pretensiones de ser algo, pero ¿qué es lo que se pretenden que sean? Aquí es donde aparece la idea de que el Derecho realiza un fin moral. "Moral", en este contexto, es el nombre dado al tipo de obligación que el Derecho pretende que sean las obligaciones jurídicas. Las obligaciones jurídicas están llamadas a ser obligaciones que no son solamente afirmaciones, y que por tanto no son meramente jurídicas. Se pretenden que éstas se sitúen más allá del Derecho, o que sean ancladas (como a veces sucede) tanto en la consciencia como en el Derecho.¹⁸⁴

Pero, ¿no sería conveniente más allá de una sanción moral, también otro tipo de sanción para aquel que incumpla sus promesas de campaña? En definitiva sí, pero al igual que en las políticas públicas, se busca una aproximación sucesiva y el primer paso para darlo sería la urgente necesidad de crear la plataforma electoral anteriormente comentada para que, con base en la información vertida por los legisladores, se fuera perfeccionando con el objetivo de acotar funciones, obligaciones y sanciones para los mismos.¹⁸⁵

En un inicio, la plataforma electoral únicamente se ceñiría a contener las promesas de campaña, avances, logros y estatus de las mismas. Pero

¹⁸⁴ Fabra Zamora, Jorge Luis y Rodríguez Blanco, Verónica, *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, volumen dos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, p. 1107.

¹⁸⁵ "Una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones", Aguilar Villanueva, Luis F., *La hechura de las políticas*, (Estudio introductorio y edición), México, Editorial Porrúa, 1992, p. 49.

con el paso de las Legislaturas, se podrían ir midiendo cualitativa y cuantitativamente, tanto por legislador, como por circunscripción, así como las razones o circunstancias por las cuáles una promesa se cumplió satisfactoriamente, está en proceso o, en definitiva, no es posible su realización. Un ejemplo de ello es que si un legislador de mayoría relativa, de un Distrito Electoral con sede en la Ciudad de México, propone legislar a favor del cuidado de los manglares en el estado de Quintana Roo, estaría en su derecho, no obstante, dicha promesa no beneficiaría directamente a los votantes de su Distrito, más allá de la cuestión del medio ambiente y del cuidado del mismo, no serían resultados tangibles para los suyos. En cambio, si un legislador propone llevar a cabo las gestiones necesarias para la reasignación de recursos a fin de concluir el área de consulta del Hospital público local que se encuentra dentro de su demarcación, tendría la posibilidad primero, de demostrar que está al tanto de las necesidades de su distrito; segundo, dar a conocer las labores de proyección y programación para la reasignación hacendaria de tales recursos y, tercero, los resultados de sus gestiones tanto negativas como positivas.

Si bien es cierto, al existir una plataforma donde quede asentada las labores realizadas por un legislador, se podría en un futuro dar pie para responsabilidades tanto administrativas como penales por las gestiones realizadas u omitidas, la intención principal de la investigación no es castigar al legislador, sino vigilar su trabajo, acercarlo a sus representados, sensibilizar la labor legislativa que, en muchas ocasiones, responden a intereses económicos ajenos a la ciudadanía pero, sobre todo, fortalecer la democracia de nuestro país y por ende a nuestras instituciones. Como bien lo señala el Dr. Jorge Witker, la democracia entendida en su real concepción, “no se satisface con tomar en cuenta a los ciudadanos en la elección de sus gobernantes. La verdadera democracia debe ser ejercida todos los días, y para ello, México al igual que el resto de las naciones, debe abrir espacios

de diálogo que permitan a la población participar activamente en las decisiones que afectan su propio destino”.¹⁸⁶

Son estas mismas instituciones en el área procesal, quienes no cuentan actualmente con algún mecanismo o método que permita demostrar que una promesa de campaña no fue cumplida. El operador jurídico no posee herramientas para poder llevar un control del cumplimiento de las mismas, primordialmente por lo subjetivo del tema. Pero también por la falta de probidad por parte del legislador que no ha querido ahondar en el rubro. La iniciativa referida anteriormente del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano no es la primera ni la única que se ha presentado sobre el tema; basta con revisar anteriores Legislaturas para darse cuenta que dicho tema ha estado presente en los últimos años, ejemplo de ello es el proyecto presentado el 8 de octubre de 2013, por parte del senador Luis Fernando Salazar Fernández, del partido Acción Nacional, quien propuso un mecanismo para darle seguimiento a los compromisos de campaña de todo candidato a un puesto de elección popular. El planteamiento era el siguiente:

Los partidos políticos conservarán en una base de datos las plataformas políticas, los planes o proyectos de gobierno y las promesas de campaña de sus candidatos a los distintos puestos de elección popular correspondientes a cada proceso electoral, esto por un término de 12 años, para efectos de que sea consultada libremente por los ciudadanos. Estas bases deberán actualizarse de forma permanente al concluir cada proceso electoral en que participen los partidos, sin perjuicio de que contiendan de forma individual o bajo cualquier forma de coalición o alianza que establezca la ley.

La renovación, y en su caso la destrucción de los datos contenidos en las bases antes mencionadas, se harán siempre atendiendo al plazo señalado en el párrafo anterior, sin que pueda eliminarse la información o datos que no hayan cumplido los 12 años de antigüedad.¹⁸⁷

Y aunque en su iniciativa, el senador Salazar no hace mención a ninguna sanción sobre el incumplimiento de las promesas -de hecho, señala que no es posible “imponer obligaciones al candidato electo cuando ya está

¹⁸⁶ Witker, Jorge, *Introducción al derecho económico*, México, McGraw-Hill, 1999, p. 82.

¹⁸⁷ *Gaceta del Senado de la República*, LXII Legislatura, número 26, martes 8 de octubre de 2013, p. 197.

en el ejercicio del cargo para el cual fue votado”-,¹⁸⁸ sí propone el uso de una base de datos que contenga las promesas de campaña. La diferencia entre la propuesta realizada por el entonces senador Salazar y la que planteo en la presente investigación estriba en el hecho en que la primera sugiere que sean los partidos políticos quienes manejen el uso y conservación de la misma para efectos de una consulta. Es menester señalar que el senador no ahonda en la forma, mecanismos o contenidos que debería tener dicha plataforma. Al incluir a todos los candidatos a un puesto de elección popular para que compartan su información, tal base de datos de cada partido -como lo planteaba el propio senador-, sería indudablemente de gran magnitud y difícil de operar, por los costos e insumos que conlleva el uso de la tecnología digital. Como ya se ha señalado, el presente trabajo sólo hace referencia al Poder Legislativo Federal, por lo que considero adecuado que sea el mismo, por medio de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, el canal institucional para que dichas promesas queden plasmadas para su posterior análisis y valoración. Al incluir a los partidos políticos -tal como lo propone el senador Salazar-, considero que podría ocasionar una confrontación innecesaria entre los mismos partidos y las instituciones que, por mandato ciudadano, en algún momento señalen el incumplimiento de una promesa de campaña.

Lo anterior, es muestra del interés que se tiene en regular la materia, aún a pesar de lo subjetivo del tema, toda vez que parece que la palabra empeñada se ha desvirtuado con el paso del tiempo. Como bien lo señala el senador Salazar, “sería conveniente establecer principios que aseguren por parte del elegido, la lealtad debida a su afiliación partidista, a los programas de partido y a sus promesas electorales”.¹⁸⁹ La lealtad a las ideas, a los principios y, sobre todo a la palabra empeñada, parece que ha quedado

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 193.

¹⁸⁹ *Ibidem.*

relegada a un segundo plano, donde tiene mayor importancia ganar cualquier elección sin importar la ética y la moral.

Por tanto, mi propuesta es reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Primero.- Se reforman los incisos g) e i) al artículo 3, con lo que se recorren los subsecuentes; se adiciona el inciso e), con lo que se recorren los subsecuentes, al artículo 44; se adiciona el inciso e), y se recorren los subsecuentes, al artículo 394; se adiciona el inciso e), con lo que se recorren los subsecuentes, al artículo 445; y se adiciona el inciso h), con lo que se recorren los subsecuentes, al artículo 446 de la LEGIPE, para quedar como sigue:

Artículo 3.

1. Para los efectos de esta ley se entiende por:

a) a f) [...]

g) Informe de promesas de campaña: documento escrito de promesas o compromisos que deberá presentar el candidato a senador o diputado federal en cada proceso electoral a la autoridad electoral correspondiente y, en caso, de resultar ganador, deberá registrarlo ante la Secretaría de Servicios Parlamentarios para que, en el ámbito de sus atribuciones, lo dé a conocer a la ciudadanía para su consulta y análisis.

i) Promesa de campaña: expresión o manifestación por parte de algún candidato a un cargo de elección popular, que tiene como principal objetivo llegar a cumplir en caso de resultar electo.

Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

a) a q) ...

e) Registrar los informes de promesas de campaña que los candidatos a senadores y diputados federales presenten para cada proceso electoral, así

como coadyuvar para que, quien resulte electo, entregue dicha información a la Secretaría de Servicios Parlamentarios correspondientes para su posterior publicación.

Artículo 394.

1. Son obligaciones de las candidatas y los candidatos independientes registrados:

a) a d) [...]

e) En caso de aspirar a una senaduría o diputación federal, enviar el informe de promesas de campaña de campaña al Instituto;

Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente ley:

a) a d) [...]

e) No presentar el informe de promesas de campaña, establecido en esta ley;

f) [...]

Artículo 446.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular a la presente Ley:

a) a g)

h) No presentar el informe de promesas de campaña, establecido en esta ley;

i) [...]

Segundo.- Se modifican los contenidos del inciso e), numeral 1, así como del numeral 4 del artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTICULO 49.

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

a) a d) [...]

e) Servicios del Archivo, que comprende los de: formación, clasificación, custodia y actualización de expedientes e informes de promesas de campaña de los diputados electos, del Pleno y las Comisiones; y desahogo de las

consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores;

2. [...]

3. [...]

4. El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias contará en su estructura con una Dirección para desarrollar estudios de transparencia, rendición de cuentas y políticas anticorrupción. Además, se encargará de crear, difundir y salvaguardar por medio de la página oficial de cada Cámara, una sección denominada Plataformas Electorales, donde con base en los informes de promesas de campaña que, previamente hayan sido proporcionados y cotejados por parte de los legisladores con la autoridad electoral, mantendrá actualizada para su uso y difusión con la ciudadanía.

18 de marzo 2022 Diputados | Información Parlamentaria | Acuerdos | Transparencia | Comunicación | Mensajería |

Inicio / Información Parlamentaria / Servicios Parlamentarios

Servicios Parlamentarios

La Secretaría

A la Secretaría de Servicios Parlamentarios le corresponde la prestación de los servicios a que se refiere el artículo 49 de la Ley Orgánica: de asistencia a la Presidencia de la Mesa Directiva, a la sesión, a las comisiones, del Diario de los Debates, del archivo y de bibliotecas, en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica, el presente Estatuto y las normas, disposiciones y los acuerdos aplicables. (ARTÍCULO 21 DEL E.O.T.A.S.C.)

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

2. Al Secretario le Corresponde:

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

B) Dirigir los trabajos de las áreas a él adscritas y acordar con los titulares de cada una de ellas los asuntos de su competencia;

C) Realizar estudios sobre la organización, el funcionamiento y los procedimientos de la cámara, así como promover investigaciones de derecho Parlamentario comparado; y

D) Cumplir las demás funciones que le confieren a esta ley y los ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria. LOGUEUM: 50

3.- El Secretario de Servicios Parlamentarios, además de las atribuciones que le confieren los artículos 49 y 50 de Ley Orgánica, realizará las funciones y tareas siguientes:

a) Asistir a la Secretaría General en la elaboración y seguimiento de los acuerdos y resoluciones que adopte la Mesa Directiva y la Conferencia, e instruir lo conducente a sus áreas de dependencia;

b) Identificar y ordenar el trámite correspondiente a los asuntos de su competencia;

c) Apoyar a la Secretaría General en la elaboración de los informes trimestrales acerca de las actividades parlamentarias y la prestación de los servicios a su cargo;

Accesos Directos

- Consejo Editorial
- COPA
- Museo Legislativo
- Servicios de Investigación y Análisis
- Leyes Federales y Estatales

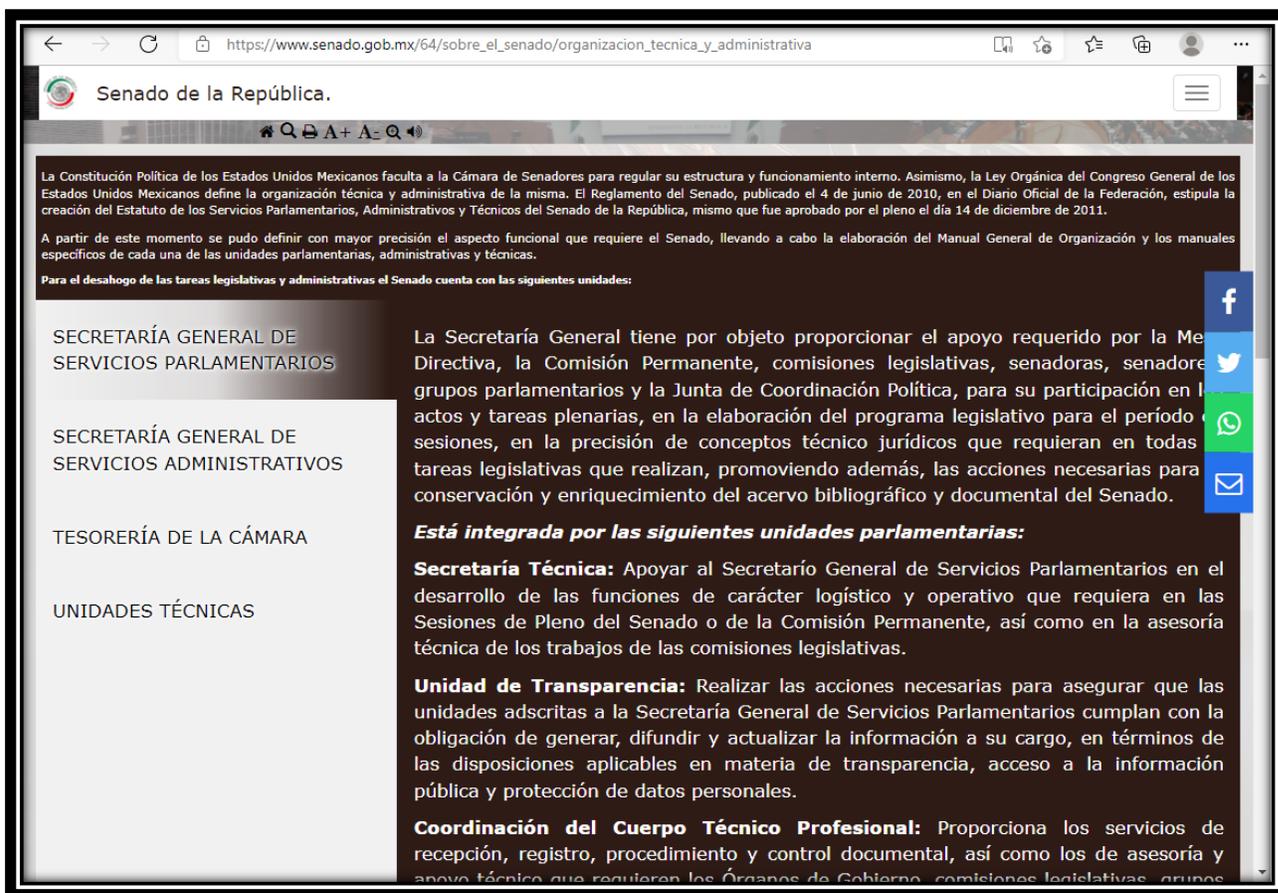
Estadísticas
Visitante No: 82718389

Extracto visual del enlace correspondiente a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, donde se sugiere añadir una sección denominada **Plataformas Electorales**.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Sitio web de la Cámara de Diputados ubicable en la siguiente liga electrónica:

<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/6528>

Consultado el 31 de marzo de 2022.



Extracto visual del enlace correspondiente a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Senadores, donde se sugiere añadir una sección denominada **Plataformas Electorales**.¹⁹¹

La sección nombrada Plataformas Electorales sería el punto de partida donde quede registrado el informe para que cualquier ciudadano pueda revisar las promesas hechas por los candidatos a legisladores federales. Pero esta propuesta, ¿no causaría una desigualdad ante otros candidatos que aspiren a los demás cargos de elección popular?

Es posible, por ello, es que la idea aspira a permear a los demás aspirantes a cualquier otro puesto. Lo que se mencionaba anteriormente como una aproximación sucesiva para mejorar de manera gradual la rendición de cuentas, es lo que se busca con esta primera modificación

¹⁹¹ Sitio web de la Cámara de Senadores ubicable en la siguiente liga electrónica:

[Organización Técnica y Administrativa \(senado.gob.mx\)](https://www.senado.gob.mx/64/sobre_el_senado/organizacion_tecnica_y_administrativa)

Consultado el 31 de marzo de 2022.

reglamentaria. La cual, por cierto, tiende a señalar la necesidad de mantener actualizada las páginas oficiales del Poder Legislativo, así como las funciones de cada área que aún permanecen en cierta opacidad.

En el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018, la Auditoría Superior de la Federación (en adelante ASF), se identificaron carencias en la normativa que regula y establece las atribuciones de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, así como la falta de actualización de la que se tiene, ya que ésta no les otorga responsabilidades para el diseño, implementación y supervisión de un Sistema de Control Interno Institucional (SCII). Aunado a lo anterior, la ASF cuestionó que a pesar de que el 8 de mayo de 2018, se aprobó una modificación al Reglamento de la Cámara de Diputados,¹⁹² hasta esta fecha no se han precisado “los indicadores para resultados y de gestión necesarios para llevar a cabo el proceso legislativo y medir su impacto”.¹⁹³ Si bien es cierto, actualmente la página de la Cámara de Diputados ya presenta un avance al indicar las iniciativas y proposiciones presentadas y estatus ante el Pleno de cada legislador, no están vinculadas con elementos metodológicos para realizar una valoración objetiva de los avances de las mismas.

De tal manera que, es necesario una revisión profunda del tema y particularmente cuando los legisladores tienen la posibilidad de la reelección. No se puede dejar de obviar en el tema, el papel tan importante que desempeñan los partidos políticos al momento de elegir a sus candidatos a elección popular. Es aquí donde toman relevancia los estatutos

¹⁹² “Artículo 284 Bis. 1. La Cámara de Diputados contará con un Sistema de Evaluación de Diputados que tendrá como objeto, valorar el desempeño del trabajo legislativo de todas las diputadas y los diputados integrantes de la legislatura”. *Reglamento de la Cámara de Diputados*, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada 21 de diciembre de 2021, p. 92.

¹⁹³ *Desempeño Integral de la Cámara de Diputados*, Cámara de Diputados, Auditoría de Desempeño: 2018-0-01100-07-0001-2019, México, Auditoría Superior de la Federación, p. 23.

partidarios, que forman parte de los documentos básicos de los partidos políticos -junto con la declaración de principios y el programa de acción-, y que están dirigidos a “expresar los principios ideológicos con lo que se identifican las políticas de gobierno y comprometerse a llevar a cabo las normas que habrán de regir su vida interna en caso de triunfar en los comicios”.¹⁹⁴

Conforme a la Ley General de Partidos Políticos, los estatutos establecen:

- a) La denominación del partido político, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales
- b) Los procedimientos para la afiliación individual, personal, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones
- c) Los derechos y obligaciones de los militantes
- d) La estructura orgánica bajo la cual se organizará el partido político
- e) Las normas y procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos internos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos
- f) Los mecanismos y procedimientos que permitirán garantizar la integración de liderazgos políticos de mujeres al interior del partido
- g) Los mecanismos que garanticen la prevención, atención y sanción de la violencia política contra las mujeres en razón de género
- h) Las normas y procedimientos democráticos para la postulación de candidaturas;
- i) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción**
- j) La obligación de sus candidatas o candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen
- k) Los tipos y las reglas de financiamiento privado a los que recurrirán los partidos políticos
- l) Las normas, plazos y procedimientos de justicia intrapartidaria y los mecanismos alternativos de solución de controversias internas, con los cuales se garanticen los derechos de las y los militantes, así como la oportunidad y legalidad de las resoluciones
- m) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas, mediante un procedimiento disciplinario intrapartidario, con las garantías procesales mínimas que incluyan los derechos de audiencia y defensa, la descripción de las posibles infracciones a la normatividad interna o causales de expulsión y la obligación de motivar y fundar la resolución respectiva.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Astudillo Reyes, César, *Derecho electoral en el Federalismo mexicano*, México, Colección Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2018, pp. 141 y 142.

¹⁹⁵ Artículo 39, *Ley General de Partidos Políticos*, Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada 27 de febrero de 2022. El énfasis es mío.

Como se puede apreciar, mi propuesta va concatenada con los estatutos que previamente deben establecer los partidos políticos. En particular el relacionado con el inciso i), sobre la obligación de presentar una plataforma electoral para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción. Que bien se podría establecer desde un reglamento interno en donde quedara establecida la obligación de cada candidato a hacer pública sus promesas de campaña y, posteriormente, el seguimiento de las mismas. Especialmente cuando existe jurisprudencia al respecto, tal como lo señala la tesis LXXVI/2016, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto a que los derechos, obligaciones y responsabilidades de militantes y afiliados de los partidos políticos, pueden preverse en reglamentos:

Los partidos políticos deben establecer las *sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas*, mediante un procedimiento intrapartidario, con las garantías procesales mínimas que incluyan los derechos de audiencia y defensa, la descripción de las posibles infracciones a la normatividad interna o causales de expulsión y la obligación de motivar y fundar la resolución respectiva. Bajo ese contexto, si bien los estatutos se encuentran contemplados dentro de los documentos básicos de los partidos políticos, también lo es que todos los instrumentos normativos reglamentarios, se encuentran dirigidos a materializar y hacer efectivos los principios partidarios; el ámbito de actuación de sus órganos; las condiciones para el ejercicio de facultades; y el régimen disciplinario previsto en los estatutos de los institutos políticos. Consecuentemente, las disposiciones que rigen los asuntos internos de los partidos, así como los derechos, obligaciones y responsabilidades de sus militantes y afiliados, establecidas en sus reglamentos, son susceptibles de considerarse como normas partidarias y, por ende, de observancia obligatoria, máxime que también son objeto de un estudio de legalidad por parte de la autoridad administrativa electoral. Lo anterior, ya que la normativa interna de los partidos políticos debe analizarse de manera integral, y no como una estructura compuesta por diversos ordenamientos autónomos e independientes, constituyendo una unidad jurídica interna que debe atender a los fines constitucionales que delimitan su existencia jurídica.¹⁹⁶

Por lo tanto, el mismo partido político tendría la facultad de establecer las sanciones correspondientes a los candidatos que infringieran sus disposiciones internas, en este caso, se podría señalar que, si un candidato no hace pública sus promesas de campaña y posterior seguimiento a las

¹⁹⁶ Tesis LXXVI/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, pp. 63 y 64. Las cursivas son mías.

mismas, automáticamente no podría ser considerado para una reelección al puesto de elección popular que ese momento ostente.

Lo anterior tiene como finalidad que el mismo partido político sea el primer interesado en que su candidato al Poder Legislativo cumpla con los estatutos partidarios que él mismo establece. De esta manera, las organizaciones políticas serían el filtro inicial para su cabal cumplimiento. Además, el propio partido sería el órgano garante de que las promesas de campaña fueran cumplidas o, en su caso, registradas para su realización. Se busca así una interpretación teleológica de los estatutos, entendido esto como el método que “pretende llegar a la interpretación de la norma a través del fin de la misma, o sea, la razón de ser de la norma o *ratio legis*, que va más allá del simple texto”.¹⁹⁷ Por tanto, el partido político sería el indicador para saber si las promesas de campaña de sus candidatos se cumplen o permanecen como tales.

Sin métodos o formas de evaluación y control de las actividades hechas por los mismos, difícilmente se podrá fortalecer la rendición de cuentas que necesariamente debe hacer todo servidor público. La presente investigación sólo hace énfasis en el Legislativo Federal, pero esto no quiere decir que los Legislativos locales o los demás Poderes de la Unión tiendan a estar mejor, se tendría que realizar otro estudio al respecto para conocer a detalle sus condiciones. Si lo que se busca es que el Poder Legislativo sea el referente para los avances y modernización de la democracia de nuestro país -en aras de fortalecerla-, éste es un buen comienzo para hacerlo. Así entonces, la palabra empeñada desde la búsqueda de lograr un escaño legislativo debe prevalecer con el paso del tiempo.

¹⁹⁷ Voto particular formulado por el Magistrado J. Refugio Ortega Marín, en la contradicción de Tesis 13/2018, resuelta por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. viernes 15 de febrero de 2019.

CONCLUSIONES

Tuve la oportunidad de iniciar mis estudios de Posgrado en Derecho al formar parte de la LXII Legislatura Federal, gracias al Convenio General de Colaboración firmada por nuestra máxima casa de Estudios y la Cámara de Diputados. Tal Convenio tenía como finalidad que los legisladores y sus asesores prosiguieran su formación profesional y desarrollaran mejor sus labores en beneficio de la sociedad mexicana. A la par de estos hechos, y conforme fue transcurriendo la Legislatura, fui observando la imperiosa necesidad -además de que el legislador se continuara capacitando-, de reportar los avances, actividades y gestiones que se realizan cotidianamente en beneficio de la ciudadanía. Independientemente de los informes semestrales o anuales que cada legislador presenta regularmente, creí oportuno la idea de formular un mecanismo en donde los legisladores, conforme a los reglamentos establecidos, compartieran sus promesas de campaña y, con base en las mismas, se fuera dando un seguimiento del cumplimiento o los motivos por los cuales dichas promesas no se llegaron a concretar. No obstante, en aquellos momentos, no presenté ninguna iniciativa al respecto, toda vez que mi trabajo legislativo lo encaminé a otros rubros por las comisiones a las que pertencí, principalmente de índole fiscal. Pero la idea siguió latente.

Con el paso de los años, la reelección legislativa se volvió una realidad y nuevamente la idea de un seguimiento a las promesas de campaña por parte de los legisladores volvió a mi mente. Más aún, cuando hoy en día un legislador federal tiene la posibilidad de permanecer hasta por doce años en su encargo, tal como lo señala el artículo 59 constitucional. Tiempo suficiente para profesionalizarse, pero también para que las gestiones que realice a favor de su comunidad se vean materializadas, aunque sean de largo alcance para su realización.

El ser legislador es un privilegio que, como bien se sabe, conlleva una serie de responsabilidades inherentes al estatuto de los miembros del Congreso de la Unión, pero más allá de estas obligaciones formales, se encuentran aquellas otras que realiza el representante popular ante la ciudadanía que lo eligió. Que, en ocasiones, parece que se olvidan o pasan a un segundo plano puesto que se privilegian otros intereses u otras actividades se vuelven prioritarias. La fórmula que se ha vuelto recurrente es la siguiente:

Se forma parte de un grupo o partido político el cual lo elige -por medio de un proceso interno definido-, para ser candidato a un puesto de elección popular. Al cumplir con los requisitos establecidos por la ley y, al registrar la candidatura, se inicia la campaña electoral conforme a los tiempos determinados. Se recorre el distrito correspondiente, se realizan asambleas, juntas vecinales, reuniones con simpatizantes, se entregan panfletos, se pegan cartelones, se comparten en las redes sociales el programa de trabajo y acciones a llevar a cabo en caso de ganar, pero, sobre todo, se acerca el candidato a la gente, la escucha, platica con ella, se compromete en realizar las gestiones pertinentes para solucionar los problemas que la aquejan; y más aún, se empeña la palabra en que no será indiferente a las necesidades de la comunidad, tal como sus antecesores. Llegada la jornada electoral y después del cómputo correspondiente, resulta ganador algún candidato. ¿Qué es lo que ocurre entre ese candidato propositivo, que se volcaba por sus conciudadanos y que posteriormente al tomar el poder, “olvida” lo que prometió? Cabe señalar que esta reflexión no engloba a todos los representantes populares, puesto que sí existen aquellos comprometidos con su trabajo y con su entorno social, aunque hay un número considerable de quienes quieren vivir *de* la política y no *para* la política.

Volviendo a la pregunta anterior, pareciera que son diferentes factores lo que origina que el legislador en comento se aleje de sus representados y, más aún, anteponga otros intereses a sus promesas vertidas en campaña.

Da la sensación de que ese representante elegido democráticamente respondiera ya a otros factores o circunstancias. Durante el tiempo que dura su encargo, difícilmente ese legislador reaparece en su distrito. Empero, en los últimos tiempos la reelección legislativa se materializó y, en consecuencia, se creó un mecanismo imaginario para erradicar ese distanciamiento entre el representante y los suyos: Si el legislador no cumple con su palabra, el ciudadano tiene la potestad de no volver a votar por él, en caso de que busque una reelección. El servidor público tiene la obligación de rendir cuentas, y más aún cuando representa a un determinado número de la población en el Legislativo. No obstante, el ciudadano además de los derechos conferidos en el artículo 35 constitucional, también tiene obligaciones, las cuales están descritas en el artículo 36 del mismo ordenamiento. Y aunque no viene descrito como tal, una de esas obligaciones debería ser estar al tanto de las actividades gubernamentales de su representante, qué hace en beneficio de la población que lo eligió. Es decir, exigirle cuentas a su legislador, pero también no ser indiferente a los problemas que se le podrían llegar a manifestar a su representante al realizar su trabajo. Debe ser una tarea compartida, comunicar, pero también informarse.

De nada sirve que exista la reelección legislativa si no se utiliza para, además de profesionalizar al legislador, mejorar las condiciones de sus conciudadanos. Al estar informado de la labor y trabajo constante de su representante, el votante estaría en condiciones óptimas para emitir su sufragio por ese servidor público que lleva tres, seis o nueve años -según fuera el caso-, trabajando arduamente en su beneficio. Por ello, es necesario que las instituciones creen los mecanismos para que ese ciudadano este informado, actualizado y, por ende, tome la mejor decisión al momento de la jornada electoral.

Es menester señalar que, aunque la reelección legislativa no estaba legalmente permitida, en la práctica, distintos legisladores ocuparon en

diferentes ocasiones dicho puesto, ya que la ley sólo mencionaba que no podían ser reelectos para el periodo inmediato. Por lo que, transcurrido dicho periodo consecutivo, podían presentarse nuevamente como candidatos. Esta profesionalización *de facto*, al parecer no fue aprovechada, o por lo menos, no quedó un registro fehaciente de dicha labor, más allá de lo que cada legislador -a título particular-, quisiera puntualmente mencionar de su labor legislativa. Con las reformas en la materia, esto quedó superado, empero, pareciera que la reelección sigue siendo un tema contrario a la democracia, porque hoy en día no se tiene certeza del número exacto de legisladores federales que fueron reelectos. Es necesario un sistema de rendición de cuentas que permita darle seguimiento, continuidad y análisis a las promesas hechas por los legisladores, tanto en su primera como subsecuentes campañas electorales.

Como ya se mencionó anteriormente, el dilema de las promesas de campaña no es exclusivo de México, desafortunadamente en nuestra región se ha vuelto una costumbre difícil de erradicar, por ello la necesidad fehaciente de contribuir de alguna manera en la búsqueda de soluciones plausibles para dicho entramado. Aunque el presente trabajo sólo se refirió al Poder Legislativo Federal, bien se puede adecuar para los demás poderes en los diferentes niveles de gobierno, conforme a las leyes y reglamentos correspondientes en la materia. La idea es aportar un precedente que coadyuve a profesionalizar aún más a la política mexicana, con énfasis en el Legislativo que en diferentes ocasiones ha sido criticado con justa razón. Pero también, vale la pena mencionar que existen legisladores que, con el paso de los años, se han ido profesionalizando aún a pesar de las dificultades para hacerlo y han sido pieza clave para las diferentes reformas que se han suscitado en los últimos tiempos.

Se debe buscar un equilibrio entre, quienes van incursionando en la materia y aquellos que llevan un tiempo considerable en la misma, de esa manera se aprovecharían las nuevas visiones en política de los primeros y

la experiencia de los segundos. Al difundir y darle continuidad a las promesas de campaña de cada uno de ellos, se fortalecería el régimen democrático, además de que sería un gran aliciente para las siguientes generaciones saber que sus representantes populares lograron por medio de la reelección, sentar las bases para la tan anhelada profesionalización de la política.

En los últimos años, se ha buscado robustecer los mecanismos para transparentar los recursos públicos que reciben los legisladores durante su encargo, que es un tema ligado con la rendición de cuentas y al que se le ha dado preeminencia, en contravención al tema de acciones de seguimiento a las promesas de los legisladores, desde sus primeros actos proselitistas en busca de lograr un escaño en el poder Legislativo. Por ende, la necesidad de contar con un sistema de información -que denomino sección de Plataformas Electorales-, para la recopilación y seguimiento de dichas promesas por parte de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara correspondiente. Al no incluir a otro organismo o institución para que realice dicha labor, se pretende evitar primero, injerencia de algún otro poder en el Legislativo y, segundo, fortalecer al mismo en sus áreas de estudio, particularmente el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias que sería el encargado de llevar a cabo el trabajo en comento. De esta manera con el paso de los años, además de conocer si las promesas hechas por los legisladores fueron realizables, la sistematización de la información permitiría su uso para diseñar políticas públicas acordes a la realidad de cada distrito electoral. El propio aspirante a legislador sería el primer beneficiado, ya que partiría de lo propuesto por sus antecesores para iniciar su campaña, pero no sería el único, la misma ciudadanía se vería favorecida con representantes más profesionalizados, que fue el principal argumento para que la reelección legislativa se volviera una realidad.

No es está de más indicar la falta de mecanismos que permitan que la ciudadanía dé puntual seguimiento a las actividades de sus representantes ante el Congreso, más allá de los medios o instrumentos que cada uno utilice para informar sobre sus labores, debe existir un medio institucional que sistematice su trabajo desde sus inicios, por ello, la propuesta también versa en que los partidos políticos con base en los estatutos partidarios, comprometan a sus candidatos a elección popular a cumplir con sus promesas una vez logrado el triunfo electoral. En definitiva, debe ser un trabajo y esfuerzo conjunto por parte de los legisladores, instituciones, academia, partidos políticos y ciudadanía para que las promesas de campaña se cumplan utilizando la reelección legislativa para ello y, por ende, fortaleciendo a la democracia de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos

ANAYA MERCHANT, Luis, “Experiencias políticas e imaginarios sociales sobre la reelección en México, 1928-1964. La transformación de un derecho ciudadano en un principio político y un tabú social”, *Historia Mexicana*, vol. LIV, núm. 2, octubre-diciembre de 2004.

BEJAR ALGAZI, Luisa, “La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVI, núm. 187, enero-abril, 2003.

BOBBIO, Norberto, “Las Promesas Incumplidas de la Democracia”, en *Mondoperaio*, núm. 5, año 37, Italia, mayo de 1984.

ESPINOSA, Orlando, Figuera, Víctor y Miranda, Martha, “Dimensiones y consecuencias de la reelección consecutiva”, en *Apuntes electorales*, año XVIII, núm. 60, enero-junio de 2019.

ESPINOSA SILIS, Arturo, “Las bondades del sistema de representación proporcional”, en *Revista IUS*, vol. 6, núm. 30, Puebla, México, julio-diciembre, 2012.

LAJOUS, Alejandra, “El partido nacional y el Congreso de la Unión”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLI, núm. 3, julio-septiembre de 1979.

PANIAGUA VÁZQUEZ, Abraham, Camargo González Ignacio y Borunda Escobedo José Eduardo, “La relación entre el proselitismo electoral y las propuestas de campaña. Un análisis del proceso electoral federal 2012 en Ciudad Juárez, México”, *POLIS*, Universidad Autónoma Metropolitana, volumen 11, núm. 1, primer semestre 2015.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “La administración del Poder Legislativo, Organización, Principales Funciones, Genéricas y Modernización”, *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., núm. 92, 1996.

SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga María, “Reflexiones desde la magistratura constitucional. Verificación de los compromisos de campaña por parte de la autoridad administrativa electoral. Un mecanismo para el fortalecimiento del sistema democrático”, *Justicia y Sufragio. Revista Especializada de Derecho Electoral*, núm. 6, 2011.

SIMENTAL FRANCO, Victor Amaury, “Las promesas de campaña. Declaraciones unilaterales de voluntad. Obligaciones para los candidatos electos”, *Estudios Políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 50, mayo-agosto 2020.

SOTO FLORES, Armando, “Reflexiones en torno a la reelección de los senadores y diputados del Congreso de la Unión como consecuencia de la reforma política. Compromiso del Congreso de la Unión 2012-2018”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 31, julio-diciembre 2014.

UGALDE, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo, “La reelección en México: antecedentes y retos de la reforma electoral de 2013”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, 2014.

VALENCIA ESCAMILLA, Laura, “Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México”, *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, núm. 155, mayo-junio, 2009.

WITKER, Jorge, *Introducción al derecho económico*, México, McGraw-Hill, 1999.

NICOLÁS JIMÉNEZ Yagna, Alvarado Mena Edwin, Rodríguez Alvarado Jeff y Abarca Rodríguez Allan, “Las promesas electorales de los candidatos a la presidencia de la República de Costa Rica, divulgadas en medios de prensa escrita, 2014”, *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, núm. 147, junio 2015.

YOCELEVSKY, Ricardo, et. al., “Los partidos políticos y la participación ciudadana”, en *CULCyT Cultura Científica y Tecnológica*, Vol. 9, núm. 48, 2012.

ZAMITIZ GAMBOA, Héctor, “La reforma político-electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México?”, en *Estudios Políticos*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, núm.. 40, enero-abril, 2017.

Libros

ADAME GODDARD, Jorge, (coordinador), *Derecho civil y romano. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La hechura de las políticas*, (Estudio introductorio y edición), México, Editorial Porrúa, 1992.

Astudillo Reyes, César, *Derecho electoral en el Federalismo mexicano*, México, Colección Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2018.

BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2005.

CAMARGO, Pedro Pablo, *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Derecho Comparado, 1965.

CARBONELL, Miguel, Carpizo Jorge y Zovatto Daniel, (coordinadores), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

CASAR, María Amparo, Marván Ignacio y Puente Khemvirg, *La Rendición de Cuentas y el Poder Legislativo*, México, Documentos de Trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas, No. 241, enero 2010.

CORONA FERRERO, Jesús María, Tudela José y Pau i Vall Francesc, (coordinadores), *La técnica legislativa a debate*, México, Editorial Tecnos, 1994.

DALLA VÍA, Alberto Ricardo, *Instituciones de derecho político y constitucional: Teoría del Estado y de la Constitución*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2013.

FLORES GARCÍA, Fernando, *Introducción al estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 2007.

DALLMEIER, Sheyla y Arbeláez, Rafael, *Campana de tierra. Fidelización y Movilización Electoral*, México, Colección Cuadernos de Capacitación Electoral, Instituto de Formación Política Jesús Reyes Heróles, Partido Revolucionario Institucional, 2020.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, VIII Sección Tercera, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2016.

DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

El Servicio Civil de Carrera en el Ámbito Legislativo. Marco Teórico Conceptual, Marco Jurídico, Derecho Comparado y Opiniones Especializadas, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, México, 2018.

FABRA ZAMORA, Jorge Luis y Rodríguez Blanco, Verónica, *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, volumen dos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015.

FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris. Teoría del Derecho y de la democracia*, Editorial Trotta, Madrid, 2011.

FERNÁNDEZ RUÍZ, María Guadalupe, *Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2015.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 2002.

GODÍNEZ MÉNDEZ, Wendy y García Peña, José Heriberto, coordinadores, *Metodologías: enseñanza e investigación jurídicas. 40 años de vida académica. Homenaje al doctor Jorge Witker*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Colección Cultura Jurídica, 2010.

GUERRERO, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, México, Fontamara, 1986.

HEGEL, G.W.F., *La razón en la historia*, España, Seminarios y Ediciones, 1972.

HOBBS, Thomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

JOSÉ VALENZUELA, Georgette, “La reelección en la Cámara de Diputados federal de 1912 a 1933”, en María Luis Rodríguez-Sala, *et al.*, *Independencia y Revolución: contribuciones en torno a sus conmemoraciones*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, 2010.

JIMÉNEZ BENÍTEZ, William Guillermo, et. al., *Políticas Públicas*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2008.

KELSEN, Hans, *Teoría pura del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 2011.

LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Editorial Aguilar, Madrid 1980.

LUHMANN, Niklas, *La política como sistema*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, México, Santillana Ediciones Generales, 2013.

MEYER, Lorenzo, Segovia, Rafael y Lajous, Alejandra, *Los inicios de la institucionalización. La política del Maximato*, México, El Colegio de México, 1978, (Col. Historia de la revolución mexicana. Periodo 1928-1934, núm. 12).

MERINO, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

MELOSSI, Dario, *El estado del control social*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2014.

MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, México, Editorial Porrúa, 2015.

MORA DONATTO, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Editorial Porrúa, 2006.

NOHLEN, Dieter, et. al., *Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, México, Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, 1973.

RAMÍREZ MILLÁN, Jesús, *Derecho Constitucional Sinaloense*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2000.

RIVERA LEÓN, Mauro Arturo y Martínez Fabián, Constantino, *Cuando la forma es fondo. Estudios de técnica legislativa y legilingüística*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Editorial Patria, 1993.

_____, Giovanni, *Teoría de la democracia*, España, Alianza Editorial, 2000.

SCHMITT, Carl, *La dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*, Madrid, Editorial Revista de Occidente, 1968.

SOLORIO ALMAZÁN, Héctor, *La representación proporcional*, México, *Temas selectos de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

UGALDE, Luis Carlos, *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*, México, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, 2002.

VALADÉS, Diego, "Las transformaciones del poder Legislativo mexicano", en *Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República, 1987, t. III.

VASCONCELOS, José, *Ulises Criollo*, Clásicos de la Literatura Mexicana, México, 1979.

WEBER, Max, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1979.

WELDON, Jeffrey, “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el Maximato: las reformas noreeleccionistas de 1933”, en Dworak, F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, Cámara de Diputados, 2003, pp. 33-53.

Páginas web

Álvarez, Gerardo, “Éstas son las propuestas más absurdas de los candidatos”, *El Universal*.

<https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/estas-son-las-propuestas-mas-absurdas-de-los-candidatos>

Consultado el 31 de marzo de 2022.

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Facsimilar”,
https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_1917_Facsimilar

Consultado el 31 de marzo de 2022.

De la Rosa, Yared, “20% de los candidatos a diputados federales no presentan propuestas”, *Forbes Política*, mayo 2021.

<https://www.forbes.com.mx/20-de-los-candidatos-a-diputados-federales-no-presentan-propuestas/>

Consultado el 31 de marzo de 2022.

“Diputados de Morena respaldarán la desaparición de plurinominales propuesta por AMLO”,

<https://aristeguinoticias.com/1606/mexico/diputados-de-morena-respaldaran-la-desaparicion-de-plurinominales-propuesta-por-amlo/>

Consultado el 31 de marzo de 2022.

“En 2021 año de la primera Elección Consecutiva tras la reforma Político Electoral de 2014”, en *Trabajo en Pleno*, México, 29 de diciembre de 2021.

https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/14894/En_2021_a_%F1o_de_la_primera_Eleccion_Consecutiva_tras_la_reforma_Politico_Electoral_de_2_014

Consultado el 31 de marzo de 2022.

González Chávez, Jorge, “Reelección Inmediata de Legisladores (Art. 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)”.

<http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua8/antecede.htm>

Consultado el 31 de marzo de 2022.

Melgar Adalid, Mario, “La protesta del presidente de la República. ¿Rito o requisito constitucional?”, en *Cuestiones Constitucionales [on line]*, SciELO, México, enero/junio 2008, no.18, p. 176.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932008000100004

Consultado el 31 de marzo de 2022.

López Montiel, Ángel Gustavo, “Las teorías de sistemas en el estudio de la cultura política”, en *Política y Cultura [on line]*, SciELO, México, enero 2008, no.29.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000100008

Consultado el 31 de marzo de 2022.

López Rubí Calderón, José Ramón, “El artículo 59 constitucional y el autoritarismo mexicano vigesimico. Una síntesis explicativa”, en *CONfines* 2/4 agosto- diciembre 2006.

<http://www.scielo.org.mx/pdf/confines/v2n4/v2n4a5.pdf>

Consultado el 31 de marzo de 2022.

Organización Transparencia Internacional, “la corrupción es el abuso del poder público para beneficio privado”,

<https://www.transparency.org/es/press>

Consultado el 31 de marzo de 2022.

“Reforma constitucional en materia política-electoral 2014”, Centro de Capacitación Judicial Electoral.

<https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>

Consultado el 31 de marzo de 2022.

“Se puede consultar la carta-intención de cada uno de los diputados en el siguiente link”,

<http://eleccionconsecutiva.diputados.gob.mx/contendientes>

Consultado el 31 de marzo de 2022.

“Se puede consultar los lineamientos generales en el siguiente link”,

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/mar/20210325-VI.pdf>

Sitio web de la Cámara de Diputados ubicable en la siguiente liga electrónica:

<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/6528>

Consultado el 31 de marzo de 2022.

Sitio web de la Cámara de Senadores ubicable en la siguiente liga electrónica:

[Organización Técnica y Administrativa \(senado.gob.mx\)](http://www.senado.gob.mx)

Consultado el 31 de marzo de 2022.

Publicaciones periódicas y legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, 2022.

Código Civil Federal, Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional, última reforma publicada 11 de enero de 2021.

Desempeño Integral de la Cámara de Diputados, Cámara de Diputados, Auditoría de Desempeño: 2018-0-01100-07-0001-2019, México, Auditoría Superior de la Federación, 2019.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Legislatura LVII, primer periodo ordinario, año II, 24 de noviembre de 1998.

Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de febrero de 2014.

Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de mayo de 2000.

Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de noviembre de 2002

Espinosa Toledo, Ricardo, *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 20, Instituto Nacional Electoral, 2016.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016.

Gaceta del Senado de la República, LXII Legislatura, número 26, martes 8 de octubre de 2013.

Gaceta del Senado de la República, LXIV Legislatura, número 2PPO-8, jueves 12 de septiembre de 2019.

Gaceta del Senado de la República, LXV Legislatura, número 1PPO-6/120490, jueves 9 de septiembre de 2021.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, número 146, miércoles 28 de octubre de 1998.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, número 528, miércoles 7 de junio de 2000.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, número 717, miércoles 28 de marzo de 2001.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, número 1730-I, martes 12 de abril de 2005.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LX Legislatura, número 2214-I, jueves 15 de marzo de 2007.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, número 5856-I, Anexo I, domingo 29 de agosto de 2021.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, número 5900-II, jueves 4 de noviembre de 2021.

Institucionalidad democrática y cultura electoral en los procesos electorales de las organizaciones sociales. La asistencia técnica de la ONPE, 2008-2009, Perú, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Documento de trabajo No. 21, 2010.

Periódico Excelsior. (México, 1931)

Periódico El Nacional, (México, 1932)

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada 13 de abril de 2020.

Ley General de Partidos Políticos, Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada 27 de febrero de 2022.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 5 de octubre de 2021.

Reglamento de la Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada 21 de diciembre de 2021.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 5/99, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, Tesis P/J.55/99.

Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 7, Instituto Nacional Electoral, 2016.

Voto particular que formula el ministro Juan N. Silva Meza en la acción de inconstitucionalidad 4/2005, promovida por diputados de la septuagésima Legislatura local del Congreso de Michoacán de Ocampo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de inconstitucionalidad resueltas a partir de 1995*, Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, expediente 4/2005, sesionado el 14 de enero de 2008.

Voto particular formulado por el Magistrado J. Refugio Ortega Marín, en la contradicción de tesis 13/2018, resuelta por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, viernes 15 de febrero de 2019, décima época.

Tesis

Godoy, Luis, “Reelección en la Cámara de Diputados, 1917-1934”, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2019, (tesis de licenciatura en Ciencias Políticas).

López de Lara, Dainzú, “La reelección consecutiva de los miembros del Congreso de la Unión en México”, México, Universidad Iberoamericana, 2001, (tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales).