

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
ESPECIALIZACION EN DERECHO CONSTITUCIONAL**



**TESIS**

**“REFORMA AL ARTÍCULO 55 CONSTITUCIONAL”**

Una adición a los requisitos para ser diputado o senador federal:  
Conocimientos básicos para ejercer sus funciones.

Abog. Andrés Alonso Pérez Gonzalez

**Especialización en Derecho Constitucional**

Facultad de Derecho División de Posgrado

DIRECTOR DE TESIS:

**DOCTOR MIGUEL COVIAN ANDRADE**

Ciudad de México - Marzo 2014



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.

## REFORMA AL ARTÍCULO 55 CONSTITUCIONAL

Una adición a los requisitos para ser diputado o senador federal :

Conocimientos básicos para ejercer sus funciones

### CONTENIDO

Introducción

#### CAPITULO PRIMERO

Sistema legislativo mexicano.....6.

I División de Poderes..... 13.

II. Integración del Congreso de La Unión.....19.

III. Cámara de Senadores y de Diputados.....33.

IV. Órganos de Gobierno.....41.

- Mesa directiva
- Junta de Coordinación Política
- Comisiones y Comités.

#### CAPITULO SEGUNDO

La capacidad e instrucción de los legisladores federales y su consecuencia

I. Que conocimiento, experiencia y preparación tiene hoy los legisladores federales mexicanos.....51.

- Diputados y Senadores - Propietarios y Suplentes

II. Los procesos de selección de candidatos a legisladores federales de los partidos políticos.....61.

III. Consecuencias del nivel de instrucción de los legisladores.....71.

- Congresos poco eficaces, rezago legislativo y ocurrencias
- Ausencia de criterio y falta de técnica legislativa

- Los costos de asesores, despachos, expertos y capacitación

## CAPITULO TERCERO

La propuesta de adición a los requisito para ser diputado o senador federal:

Tener conocimientos básicos para ejercer sus funciones.....83.

I. Exposición de motivos de la adición al articulo 55 constitucional.....83.

II. Quien desee un puesto de elección popular para legislar a nivel federal que demuestre que puede, sabe y quiere.....88.

III. Cuales serian los mecanismos de la implantación de este nuevo requisito, quienes lo harían y cuando.....94.

IV. Temario básico de conocimientos para ser legislador federal.....101.

1. Historia de México

2. Conceptos jurídicos básicos

3. Conceptos políticos, Estado, Republica, Soberanía y Gobierno.

4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

5. Los tres poderes de la Unión

6. Facultades y responsabilidades legislativas, Artículos 110 y 111 de la Constitución

7. Artículos 73,74,78 de la Constitución y correlativos

8. El control constitucional, el Amparo y el Artículo 105 Constitución

9. Técnica legislativa

10. Municipios y Distrito Federal, Artículos 115 y 122 Constitución

11. Administración publica y derecho administrativo

12. Presupuesto y impuestos

V. Iniciativa de la reforma constitucional propuesta.....116.

Conclusiones.....118.

Bibliografía.....120.

## Introducción

La oportunidad de poder reflejar en un trabajo académico un planteamiento elaborado en base a conocimientos jurídicos, políticos y constitucionales para reformar en su integración a uno de los poderes de la Unión, me motiva y exige a desarrollarlo de la manera más eficaz y posible. Los tiempos políticos que vive México, promueven en un sentido democrático reformas, las cuales vislumbro desde una dimensión constitucional y creativa.

Salvadores que los contrapesos de nuestro sistema político se robustecen y renuevan tenemos la tarea de promover con críticas y señalamientos puntuales a aquellos que se erigen como legisladores sin serlo, por eso acompaño a este trabajo de crítica con una solución práctica y justificada, capaz de reorientar los principios esenciales que debieran regir a los legisladores que conforman al poder legislativo de la nación, ausentes de vocación y argumentos.

Las reflexiones cotidianas de la sociedad exige y demandan una presencia real de la educación en todos los ámbitos y al alcance de todos por igual, toda vez que el conocimiento se relaciona íntimamente con la capacidad, el saber es conveniente e indispensable en cualquier disciplina, pública ó privada y obligada para la política y la administración pública y exigible para la legislación, sin embargo, estos elementos quizá obvios y necesarios no son exigibles para los aspirantes a legislar en el ámbito federal, pues de manera inconcebible no es requisito “el saber” para ser electo

diputado ó senador, sólo se requiere la complicidad política partidista para ser candidato a una posición, y eso tiene que cambiar, no podemos seguir así, no podemos exigir calidad cuando la materia prima es de segunda ó de tercera.

Se que es un desafío modernizar el régimen político, mas aún, conociendo esta visión política actual, cortoplacista y destinada a denigrar cada vez más a la clase política, que en mi propuesta merece una renovación de mecanismos necesarios para fortalecer al poder legislativo desde su pre selección, haciéndolo desde los partidos quienes cooptan los liderazgos y forman cuadros para buscan el poder como fin, sin demostrar a los electores que tan capaces o instruidos son sus prospectos electorales.

Hoy no existe una verdadera vínculo entre los ciudadanos con la capacidad de sus representantes y menos con el mecanismo que seleccione de los candidatos idóneos, históricamente queda expuesto que las legislaturas en su integración y conformación son limitadas en sus resultados y costosa en sus gastos, pocas legislaturas han sido sobresalientes en la historia parlamentaria de nuestro país, sólo en algunas ocasiones han coincidido la vocación política, el liderazgo y la sapiencia para elevar de forma directa la función parlamentaria con debates y reflexiones, alejadas de ostentosos protagonismos y apegadas a una genuina responsabilidad democrática y parlamentaria.

El reto existe y es indudable, tenemos que reorientar el rumbo con verdadero sentido para legitimar con conocimientos a la representación política en las instituciones constitucionales, comencemos por renovar al Congreso de La Unión, con capacidad y conocimientos en sus legisladores para que verdaderamente sirvan a la política y realicen su trabajo de manera eficaz.

*“La época del sentimentalismo ha pasado ya para la Constitución,  
y por cierto que no fue ni estéril para el progreso ni escasa de gloria;  
ya no es su papel encender entusiasmos ni reunir combatientes,  
sino organizar a los pueblos dentro de un reglamento  
democrático como sea dable”.*

**Emilio Rabasa**

## CAPÍTULO PRIMERO

### Sistema legislativo mexicano

Resulta incuestionable que nuestro sistema de poder se encuentre legitimado por la historia política y basado en los pactos y acuerdos que las diversas expresiones de fuerza manifestaron como conclusión en un fundamento jurídico y republicano que México, de manera formal promulgó como la manifestación que representa de manera general su visión democrática concebida como, nuestra Constitución.

La conformación en la actualidad de nuestro modelo político, en donde intervienen diversos factores y actores se renueva y reinventa en el balance de gestiones de carácter mas plural, provenientes de pactos políticos bajo la conducción del Estado representado por los tres poderes en conciliación con las demandas que hoy requiere este país, es relevante el señalar que en esta nueva etapa del actual Gobierno se busca la eficacia y el consenso para transitar en la conducción de reformas estructurales para México, que fueron quedando pendientes o inconclusas por falta de talento y conocimientos de las anteriores administraciones.

Este trabajo contribuye en su propuesta a mejorar de forma pragmática desde una visión constitucional y política una demanda popular constante, reducida a que México requiere políticos profesionales de carrera, representantes que sepan, legisladores que dominen los temas inminentes y básicos para hacer bien su trabajo, capaces de entender lo que deben y están obligados a hacer, así como que sean conscientes de sus responsabilidades como representantes de la Nación ejerciendo su cargo razonablemente y de manera efectiva.

Como hacerlo, mediante esta propuesta que dota a esta generación tanto política como ciudadana de una posibilidad como herramienta útil para que la conformación del Poder Legislativo sea motivo de orgullo, capacidad y reconocimiento para que se integre por verdaderos ciudadanos con vocación, talento, capacidad parlamentaria probada, previamente revisada y examinada, para quienes puedan demostrarlo que poseen el dominio de los más elementales y obligatorios conocimientos y temas para realizar sus funciones sean quienes nos representen con responsabilidad y entrega.

Hoy la lucha política como medio para arribar y mantener el poder en nuestro país en la arena electoral y en específico en las candidaturas al Congreso de la Unión se han ido consolidando de manera invariable, pero solo desde el aspecto cuantitativo, no cualitativo, el cual es necesario para lograr un fortalecimiento interno mas profesional que evite al máximo las improvisaciones y ocurrencias de nuestros legisladores federales, que sirva realmente para hacer política de Estado que acompañe al desarrollo de nuestro país en la promulgación de leyes generales necesarias pero

aplicables, provenientes de un verdadero trabajo parlamentario vigoroso y propositivo en la vanguardia democrática que ya merecemos.

Es inaceptable para la opinión pública en general que las Cámaras de legisladores se conviertan en un foro de espectáculo trágico cómico y desordenado, tildados de apasionamientos que reflejan no solo la posición avece reacia e inmadura a favor de burdos intereses partidistas o de grupo, así como la abierta exhibición de su absoluta falta de conocimientos en las formas parlamentarias, que en su ejercicio ratifican el desconocimiento elemental del patrimonio cognoscitivo del parlamentarismo, del derecho, de la teoría política que deberían por obligación entender y dominar.

En este orden de ideas, está manifiesta la justificada necesidad de recuperar los principios esenciales del quehacer parlamentario que se gesta en la representación popular mediante la diversidad y la pluralidad de expresiones propias de los posicionamientos políticos diversos y combativos, sin embargo es necesario el insistir en que se construyan siempre con razonamientos inteligentes basados en conocimientos conceptuales necesarios, propios del catálogo de aspectos legales, constitucionales, históricos y sociológicos evidentes para lograr una representación capaz, que esté instruida y posea conocimiento en beneficio de los gobernados por principio y necesidad.

Nuestra Constitución vigente desde el 1 de mayo de 1917 dividida en dos partes, coincide con los textos constitucionales modernos en cuanto a la mención de los

derechos fundamentales y la segunda, en donde se desarrolla el principio de la separación entre poderes y de su ejercicio.

La norma fundamental representativa del nivel mas alto del orden jurídico nacional en su sentido formal y material consiste en el documento solemne con normas de carácter y observancia general normativa, que debe de analizarse desde los aspectos, jurídico-positivo y lógico-jurídico para lograr su apreciación real y de funcionamiento que incide directamente en el elemento central de nuestro trabajo, el poder legislativo.

El poder del Estado como elemento propio de este,<sup>1</sup> a su vez como ya es ampliamente sabido, se divide en tres poderes del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial, siendo estos la representación de la eficacia del orden jurídico de cuya concurrencia derivan los conceptos del poder federal que mantiene una estrecha relación con el ejercicio desplegado por estos tres entes, la función propia del Estado en un sentido abstracto y administrativo.

La forma de gobierno adoptada en nuestra constitución es presidencialista y esta fortalecida por las facultades meta constitucionales del Ejecutivo que determinan no solo la disciplina legislativa en razón de la predominancia que tiene en los territorios, en los liderazgos y carreras políticas de los aspirantes a legislar que dependen de la vigencia de un cargo que se puede prolonga con la rotación de legislaturas estatales y

---

<sup>1</sup> Hans, Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, , México ,UNAM,, 2008, p.302

federales, entre una Cámara y otra, entre un cargo y otro sin lograr un nivel técnico y digno, necesario y propio de un verdadero servicio civil de carrera en el Congreso de la Unión.

De ahí, que la realidad nos muestra que la perversión tiene sus orígenes desde el propio sistema de selección y elección de los candidatos, quienes mas tarde conforman el poder legislativo y llegan a esta representación, lo hacen por diversos supuestos: por arraigo, por cuota de género, por prerrogativas, por representación gremial, por cuotas de poder, por la usanza de designación, pero nunca por su capacidad y conocimientos probados y menos aun por un proceso de selección que los examine previamente en los temas sobre los cuales van a legislar demostrando así, y en su caso su conocimiento puntual en los tópicos obligados para ello.

Por lo tanto vale la pena reflexionar seriamente en una propuesta factible pero sin trastocar en su esencia el sistema político que rige al propio poder legislativo y su integración, haciéndolo sin modificar su estructuras de función parlamentaria o su organización institucional, haciéndolo desde antes de su integración, anticipándolo desde el principio, reformando simplemente la selección mediante un solo requisito más, para de ser favorecidos por los votos correspondientes tengamos diputados y senadores que siendo pre candidatos, posteriormente candidatos y futuros legisladores federales, sean y hayan demostrado con un simple requisito, el conocimiento, reflejado en los resultados aprobatorios aplicados a los aspirantes previamente en donde se demuestre y califique mediante evaluaciones y exámenes de conocimientos básicos y necesarios para ser postulados como candidatos a una curul.

Nuestro sistema parlamentario en origen bicameral y se ejerce como un poder deliberante que representa en teoría al poder Legislativo que está investido de mando, manda a través de la ley, basta recordar que el sistema parlamentario presupone un sistema previo, el de los partidos políticos organizados en torno del poder Ejecutivo, esto se confirma señalando que inclusive la oposición negocia, sin perder de vista, la posición e influencia del poder presidencial.

La expresión normativa no exime a la esencia del postulado constitucional de su aplicación o vigencia pragmática que es la organización del poder, esta idea simple es la causa detallada de la justificación escrita de los conceptos, ideas e intereses de los factores de poder reales, vigentes y sociales de un Estado, por lo tanto, debemos concebir a la constitución como lo que en realidad es, y no como un concepto legal supremo, sino como la fortaleza de poder político que se institucionaliza y perpetra en la norma.

En esta triada que integra al poder constitucional que funciona y orquesta la conducción de la política del Estado, quiero de manera clara, separar a las dos restantes deseando referirme a una sola en lo específico y de la cual me ocuparé a lo largo de este trabajo; el poder legislativo, este poder como sabemos, en su origen esta ligado a la creación de leyes y su ejecución, consistente en la consecuencia de aplicar con observancia y previa promulgación, las normas generales desde una visión constitucional, sin embargo los otros poderes comparten en sus funciones la aplicación y ejecución de la ley, siendo así corresponsables al impartir justicia o en el despliegue

de los actos políticos y administrativo inherentes al poder judicial o el ejecutivo según sea el caso.

El origen histórico y político del poder legislativo es comprensible al concebir que las leyes generales son procesadas y creadas en la legislatura y que es esta la fuente de la normatividad en un Estado, el proceso y su secuencia política que no están se despliegan por una sola persona al no estar concentradas de forma unipersonal, por el contrario, se resuelve en un grupo plural y con distintas posiciones políticas de poder real vigente que discuten agendas que pueden o no coincidir, lo cual realiza en consecuencia la integración conformada por representantes que gestaron la vigencia y creación de normas provenientes de la costumbre.

Sin embargo, cabe hacer mención que la función o facultad de legislar o crear normas no es monopolio del poder legislativo, ya que los otros dos poderes tienen la misma facultad en otro habito quienes lo hacen en función de sus atribuciones ya sea como Poder Ejecutivo o bien judicial, con la única diferencia que solo las leyes de carácter y aplicación general son procesadas por el cuerpo de legisladores.

De ahí la importancia de revisar y examinar con mayor cuidado quienes legislan, quienes integran ese poder que en sus decisiones trasciende en lo político y en lo normativo, en lo social y en lo económico, en lo nacional e internacional, en concreto, en lo establecido por nuestra carta federal respecto de las facultades de ambas Cámaras, específicamente referido por los artículos 71, 73 al 77.

## I División de Poderes

Históricamente las potestades de los monarcas no fueron separadas sino divididas, entre monarca, parlamento y jueces <sup>2</sup>, mismos quienes formularon el principio de separación, este principio esta encaminado a evitar la concentración en un solo poder absoluto del cual dependen entre otras funciones , ejecutivas, legislativas y de juzgador inapelable y definitivo, lo cual en un Estado democrático y moderno no tiene cabida, es por eso que en este sentido podemos decir que la separación entre el poder legislativo y el ejecutivo está siendo separando por los tribunales, como garantes del equilibrio entre este poder anteriormente dividido y que proviene de uno solo como tal y como lo hemos referido al principio del párrafo.

Ya en la época moderna y acentuado la división de poderes se genera la inclusión de la soberanía y sus concepciones vinculadas al pueblo, así como los conceptos de democracia e igualdad, proveniente de las Gáelas y su revolución social e histórica, que buscaba en sus albores un liberalismo de estado, aunque burgués en su concepción.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p.334

En este devaneo por saber si es Estado con los elementos que constituyen la división de poderes y las garantías fundamentales es un verdadero Estado, nos percatamos que la fortaleza del positivismo legitima en sí, el proceso legislativo que produce a la Ley conjuntamente con los dos elementos imprescindibles del Estado (división de poderes y garantías).

Revisando las características nuevamente se concluye que la Ley, la división de poderes, el principio de legalidad y los derechos fundamentales constituyen en su concepción elemental al Estado, dentro de la organización constitucional que por igualdad de rango se refiere a los Poderes Federales , definiendo que los Supremos Poderes del estado se dividen para su ejercicio y en base a sus funciones en tres poderes que doctrinariamente se conciben así.

Sin entrar a transcribir los elementos de cada uno de estos puntos, queda justificado cada uno en su individualidad y concepción de forma precisa y clara para tratar de introducirnos el Estado como forma de gobierno, no como sistema.

Esta distinción teórica que casi todos las constituciones modernas y democráticas, así como en las monarquías constitucionales, coinciden doctrinariamente, ratifican que el principio de crear leyes pertenece al poder parlamentario o legislativo y en algunas ocasiones colabora en su proceso de elaboración el ejecutivo o jefe de Estado, con debidas excepciones.

Retomando a la organización del Estado y sus tres distintas tareas, referentes a la separación o administración del poder y de la política en funciones distintas, aunque

íntimamente interrelacionadas por su propio equilibrio de poder, logran en teoría evitar la tentación de abusos y extralimitaciones concentradas en perjuicio de los ciudadanos.

Sabemos que este postulado no lo comparten los hechos y la realidad cuando los límites son tan delgados y frágiles en el contexto del despliegue y uso del poder político, sin embargo considerando los preceptos de Hans Kelsen referentes a la separación se arriban a una reflexión que refiere más a una *distribución* y no a una separación de funciones, que nos ayuda a entender bajo este término una mayor comprensión en una teoría más administrativa del funcionamiento del poder, que queda depositado en varios órganos y no en uno solo.

Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta<sup>3</sup> la limitación del poder y su división, son, según Locke y Montesquieu, la garantía de la libertad individual, agregando que esta distribución mantiene al poder activo y vigente.

La separación entre poderes se considera un elemento esencial de la democracia moderna y vigente así como que la observancia entre poderes sea en el ejercicio de sus atribuciones respetando un límite en su ejecución y en sus actos, evitando en lo posible la invasión de forma corresponsable.<sup>4</sup> La separación es una organización

---

<sup>3</sup> Tena, Ramírez, Felipe, *"Derecho Constitucional Mexicano"*; México, Porrúa Vigésima Tercera edición, 1989, p. 212.

<sup>4</sup> *Kilbour v. Thompson*, 103 U.S. 168 19 of. (1880).

eminentemente política en sus funciones y en su postulado de servicio y gobierno, la esencia es la creación y la aplicación o ejecución de la Ley y aun que estas acciones se encuentran coordinadas en lo relativo formal por su propia naturaleza un efecto material y aplicativo.

Es cierto que esta distribución no es tan clara como se pretende, ya que es innegable que en la realidad y en el pragmatismo de los usos y costumbres las funciones entre los poderes suelen confundirse y también compartirse, basta como ejemplo el recordar que el poder Ejecutivo en México, tiene facultades para legislar, y lo hace en el uso de sus facultades al emitir y publicar decretos, cuya vigencia e imperium son de carácter y aplicación coercitiva, desplegando así, en un acto ejecutivo, una norma de observancia general, tal y como queda estipulado en nuestra constitución.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República...

En ese mismo sentido, el poder legislativo también tiene otras facultades que no son las de sólo legislar, mas bien son de carácter administrativas y políticas, para lo cual cito como referencia la facultad para declarar la guerra, en términos del Artículo 73. "

El Congreso tiene facultad : ... XII, para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

En este orden de ideas, quiero abundar en el sentido que en algunas teorías que contradicen las bondades democráticas y rectoras de la distribución o división de poder, confirman, que el poder que es soberano no puede ser dividido ya que sostienen

que al dividir al Estado como ente en si mismo, destruye con esa acción entre sí, a los demás elementos que lo conforman de forma automática, sin embargo al legalizar o formalizar este concepto y plasmarlo en un documento supremo en voluntades representadas por mandatarios del pueblo, el Estado resulta no solo posible, sino genuino y legitimo para ser observado y preservado a favor del pueblo que así lo avalo y concibió.

Por otro lado la teoría moderna nos afirma que la división de poderes ha sido rebasada según Loewenstein, en su Teoría de la Constitución, afirma que sólo basta revisar las Constituciones del siglo XX y las de la postguerra para advertir que las democracias parlamentarias integran a los miembros del gobierno con los del parlamento, en una sola función, que queda legitimada y demostrada en la propia constitución que así lo refiera.

No obstante estas y otras teorías, no eximen que en México se siga atestiguando en sus documentos básicos la división de poderes tal cual, en términos precisos y concretos referidos en los artículos 49 de aplicación federal y 116 para el caso de las entidades federativas, partiendo de ese punto, la división de funciones debe de tener cuatro objetivos, el primer es que la atribuciones son consignadas en forma preferente a uno de los poderes, pero sin imposibilitar a los demás poderes restantes para intervenir o participar en esa mismas funciones, como ejemplo nuevamente refieren un caso similar al anteriormente tratado, la facultad legislativa que tiene el poder judicial al asentar jurisprudencia.

Otro objetivo más, lo constituye la posibilidad que un poder controle o neutralice al otro, un claro ejemplo lo aporta el derecho de veto que ejerce el Presidente de la República de manera legítima al hacer observaciones a cualquier proyecto de ley que proponga el legislativo a su parecer así o amerite, en apego y en los términos del artículo 74 inciso B de la constitución mexicana.

Uno objetivo más es la colaboración entre poderes que de manera concurrente perfeccionan los actos administrativos, tal es el caso de las ratificaciones de los nombramientos de altos funcionarios y militares, que no obstante que son facultades expresas del Poder Ejecutivo, estas deberán de contar con el aval del Legislativo para ser válidas y perfeccionadas con pleno valor.

El último objetivo se conforma por la posibilidad de que uno de los poderes tenga la garantía de defensa frente al otro, tales son los casos que lo ejemplifican como el juicio de procedencia, la acción de inconstitucionalidad o de la controversia constitucional.

En estos términos, obligado me resulta el referir a la división de poderes como el elemento que facilita la existencia de un sistema de defensa y de control, de pesos y contrapesos entre los Poderes de la Unión, quedando vigente esta posibilidad siempre y cuando los integrantes así cumplan y realicen en apego al texto constitucional, de lo contrario, no se puede garantizar con un texto la solución política de un conflicto insalvable entre poderes que disuelva este principio político y gubernamental, tal y como lo refiere Hermann Heller.

Por lo que se refiere al número que integran al poder en México, casi siempre han sido tres de manera típica, sin embargo en una expresión centralista de 1836, la denominada Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana, decreto cuatro poderes, en donde aunado a los tres poderes recurrentemente adoptados, se añadía uno más, concebido como el *Supremo Poder Conservador* que era integrado por cinco personas en un órgano colegiado, quienes desempeñaban entre otras facultades, la de declarar la nulidad de leyes y decretos, así como de actos propios del Poder Ejecutivo y por si fuera poco los de la Suprema Corte de Justicia.

Retomando a las normas que designan la división de poderes en cuanto a su estructura y organización interna en relación a la federación., podemos invocar para una mayor referencia a los principios regentes en la constitucionalidad de los poderes que están representados por cuatro principios según Enrique Sánchez Bringas<sup>5</sup>:

La creación de tres órganos cupulares con facultad normativa;

Diferentes entre sí y se asignan la denominación con que se identifica la naturaleza jurídica de sus principales atribuciones.

Se prohíbe la invasión competencial entre esos órganos;

d) Se prohíbe que la función legislativa se deposite en un solo individuo o corporación.

## II. Integración del Congreso de La Unión.

---

<sup>5</sup> Sánchez ,Bringas Enrique: *"Derecho Constitucional"* , Sexta Edición, México, Porrúa , 2001 p.407

Históricamente México forja su proceso político, social y constitucional a partir de etapas, que podemos clasificar bajo dos grandes referencias, La primera proviene de la lucha por la independencia que concibe en la consumación una visión liberal individualista<sup>6</sup>, la otra etapa es de idealizada en la democracia social, resultado de la revolución de 1910 y precedente del constitucionalismo democrático que persigue bien colectivo como nación.

Las referencias documentales de nuestra primera fase "*liberal*" inician con El bando de Miguel Hidalgo de 1810, posteriormente encontramos en los Sentimientos de la Nación de Morelos, esbozos democráticos nacionalistas y en El Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814 imprime su ideología democrática por vocación y social por convicción, finalmente la Constitución de 1857, retoma en un texto mas amplio la esencia democrática, aun que no suficiente, para evitar posteriormente una revolución, entre otras cosas producto de una dictadura que fomento las injusticias sociales.

En este orden de ideas, es relevante el señalar que la determinación de designar como sistema político del Estado democrático basado en la división de poderes resulto favorable y encabezado por el legislativo, quedando formalizado cuando los diputados del Primer Congreso de México el 24 de febrero de 1822, así lo proclamaron, argumentando que en ellos residía la soberanía nacional y por tanto tenían la capacidad y legitima faculta de delegar interinamente el Poder Ejecutivo en la Regencia, Así y bajo el principio de separación de poderes aportado por la ideología de la ilustración, en donde el poder reside soberano en tres titulares de los cuales el

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p.367

Legislativo en primer lugar, como la mas pura expresión de la voluntad general representa al pueblo, logra prevalece sobre el Ejecutivo.

En consecuencia, el sistema legislativo mexicano experimentó cambios en su formación y composición, paso de un sistema unicameral a uno bicameral repetidas ocasiones, este primer sistema de una sola cámara se implantó por primera vez en 1824 y fue promulgado en la constitución una vez consumada la independencia, por otra parte el sistema bicameral quedo aprobado sin oposición en la constitución de 1917 y aunque a sufrido numerables modificaciones, de acuerdo con el articulo 50 constitucional, nuestro Poder Legislativo quedo dividido en dos Cámaras, la de diputados y senadores con mandatos escalados de tres y seis años respectivamente, salvo en el periodo que concluyó hasta 1933, en donde los periodos eran de dos a cuatro.

A mayor referencia , nuestro precepto contenido en el Capítulo II Del Poder Legislativo que nos define;

**Artículo 50.** El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Esta disposición que da por obvio que nuestro sistema es bicameral y en la separación de poderes el legislativo tiene como tarea fundamental la facultad de procesar leyes federales y hacerlo de manera material, considerando preciso el señalar que su antecedente inmediato nos establece que este sistema bicameral se estableció por primera vez en Estados Unidos de América, el cual fue inspirado en el parlamento

Inglés conformado por dos cámaras; la de los Comunes y la Cámara alta o de los Lores que representa a la aristocracia y algunos personajes notables de la sociedad.

El bicameralismo de origen inglés es propio de los Estados federales y se distingue por la representación en dos cuerpos legislativos, que tienen atribuciones diferentes pero complementarias y correlativas en sus funciones y ejercicios.

El estudio histórico desprende que la creación de este sistema en sus albores obedeció a distintas necesidades de los sistemas políticos entre Estados Unidos de América e Inglaterra, sin embargo la esencia es la búsqueda de equilibrio parlamentarios, que queda manifiesta en el sentido de la distribución de deberes y funciones que a cada una le correspondía en su momento histórico y social, en el caso de Inglaterra operó como un factor de equilibrio de poder respecto de la monarquía y en Estados Unidos de América concretamente como un catalizador del primer poder presidencial.

En México el federalismo tiende a cobijarse en un afán representativo y republicano en un bicameralismo que consecuentemente por motivos geográficos y de la propia organización política federal fomentan la participación de los estados en su composición democrática al incluir mediante la representación que dan las elecciones el verdadero origen de los integrantes de esa federación en el poder legislativo.

Las ventajas de un sistema bicameral ante uno unicameral teóricamente son dignas de señalar, pues un principio primario es el que al tener un poder dividido aumenta el control del mismo órgano por la propia división que debilita a una Cámara frente a la otra, por ejemplo, si no existe acuerdo sucede lo contrario, y si coinciden en el consenso, podrán lograr el fortalecimiento uniéndose, de lo contrario desde la

perspectiva de un órgano único legislativo el poder frente al ejecutivo es amenazante y políticamente riesgoso en la conducción de un estado que no pueda matizar los temperamentos del poder enfrentando a sus instituciones entre si, ya que las decisiones serían dependientes de un dualismo frágil y totalitario, en demerito de la construcción de acuerdos políticos entre poderes que necesariamente tienen que gobernar facultados por su legitima obligación y deber.

Otro aspecto a favor del bicameralismo es la propia creación de leyes y su proceso, que requiere de una frecuencia activa y creativa, cavilada y reflexiva desde su iniciativa hasta su aprobación, pasando por su discusión, es decir este procedimiento que se ventila en dos órganos legislativos, se enriquece en dos tamices políticos, técnicos y normativos, fomentando la aspiración de elaborar normas mas eficaces provenientes de dos foros independientes entre si que critican y argumentan con dos visiones un mismo tema, pero con un solo fin.

En el sistema legislativo mexicano son diversas las etapas y formar en que se ha constituido el poder legislativo, ya que desde la primera Constitución promulgada en 1824 se adoptaron los términos de concebir en dos órganos al parlamento, creando para ello, a dos instituciones ; la Cámara de diputados y la de senadores inspiradas en la Constitución española de 1812. Posteriormente en el Acta de Reforma promulgada en 1847 restaurando la carta magna de 1824, en donde este texto francamente federalista, doto al Senado de una representación estatal e incluyente con personajes relevantes provenientes de las entidades federativas que a su vez eran propuestos por los propios senadores, los diputados y la Suprema Corte de Justicia.

Posteriormente en 1874 se reformo la Constitución de 1857 y así la cámara de diputados seria conformada por una representación popular y la de senadores por las entidades federales y el Distrito Federal, para finalmente conserva ese modelo bicameral en el sistema político.

Es preciso señalar que ambas cámaras son iguales y equitativas desde sus funciones legislativas, no así de las demás prerrogativas y actuaciones fuera de las parlamentarias en donde el contra peso del poder político tiene su recreación y origen entre las colegisladoras.

El órgano que constituyen ambas cámaras, la de senadores y la de diputados forma el cuerpo del Congreso en sí, siendo la legislatura federal más republicana, federalista y constitucional, misma que dicta leyes e impone su observancia y vigencia a partir de la promulgación, en una expresión de acuerdo consensados entre dos entes organizados con influencia gubernamental mediante su ejercicio legislativo.

La independencia de las funciones del parlamento tienen un limite que determina el auto gobierno interno del Congreso, que resuelve los temas propios e incúmbentes, solo a este organismo en lo particular, le compete la protección del quehacer legislativo y lo resguarda de elementos externos ajenos a la política interna de estos cuerpos parlamentarios.

Es en estas Cámaras federales donde se representa y expresa en un foro la discusión y en donde se concilian los intereses de las entidades, de la federación y de los partidos políticos, es en estos recintos donde por tradición se discuten y resuelven las decisiones política mas trascendentes en materia regulatoria, es en el Congreso en donde la realidad histórica converge entre los actos legislativos y la pluralidad de la manifestación política y representativa de los actores que procesan y crean las disposiciones legales aplicables en la federación.

El artículo 50 constitucional que nos habla que el poder legislativo se deposita en el Congreso General dividido en diputados y senadores no ha sido objeto de reformas, y esta vinculado entre otros, con el 29, refrenarte a la aprobación por el Congreso de la Unión de la suspensión de garantías; con el 39, 40 y 41 relacionados con el poder publico y, con los artículos 51 al 79 que, al estar contenidos en el mismo capitulo II del título tercero, fijan normas para el ejercicio del Poder legislativo.<sup>7</sup>

El concepto del sistema legislativo constitucional mexicano es genérico y a la vez abstracto, teniendo como mayor disciplina la creación de leyes, en la expresión de acto de autoridad obligatorios y reglamentarios de observancia general en materias que por mandamiento constitucional pueden ser reguladas por ambas cámara, sin embargo para evitar una concentración de poder estas acciones en casos específicos como en

---

<sup>7</sup> Barquín Alvares, Manuel, “ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comenta y Concordada*” Tomo II , Decimoséptima Edición, 1ª ed, , México, Porrúa ‘ UNAM , Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 11.

las reformas constitucionales son necesarias la aprobaciones de la mayoría de los demás órganos estatales integrantes del mismo poder legislativo.

Los principios generales del Congreso de la Unión, por disposición constitucional señalan que éste se debe de reunir por lo menos dos veces al año y sólo puede conocer de los asuntos que sólo están planteados en la convocatoria, así mismo sólo pueden sesionar en el recinto parlamentarios, los cuales están habilitado y no se podrá variar de manera temporal su habilitación, ni nadie puede impedir su funcionamiento.

La composición del Congreso Legislativo de la Federación reside en el propio Congreso General de la República y en su composición se constata que pertenece a un sistema parlamentario bicameral por disposición constitucional precisa.

Su integración es de 500 miembros en el caso de los diputados que en teoría representan a la Nación, es decir a la población de nuestro país y su cargo es por tres años y conforme a la reciente reforma constitucional en materia política electoral específicamente en el artículo 59 pueden ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos, es decir podrán ser Diputados por doce años, igualmente para cada propietario habrá un suplente, que asistirá en las ausencias temporales del titular en caso de fallecimiento, según sea el caso .

En el caso de la integración de los diputados estos serán electos por dos medios o sistemas, uno es el de mayoría relativa correspondiente a la división distrital del

territorio que se hace de la nación en trecientos distritos electorales de acuerdo al criterio de división en base al censo mas reciente, los cuales se denominan uninominales, dado a que solo uno de los candidatos al distrito podrá ser quien ocupe un lugar al cargo de Diputado federal por el distrito que le corresponda, con la excepción que en ningún caso podrá haber menos de dos diputados de mayoría.

La segunda forma o sistema de elección es la denominada por representación proporcional, y como su nombre lo indica, corresponde a los espacios o encargos a diputados determinados por las listas regionales que a su vez se integran por las cinco circunscripciones electorales en las que se divide el territorio nacional de las cuales cada región esta integrada por entidades federativas que finalmente se denominan plurinominales, ya que la contienda es por cuarenta curules federales por cada circunscripción de acuerdo con el precepto constitucional del Artículo 53 referente a la elección de los doscientos diputados federales a los que me he referido.

la continuidad de las labores ininterrumpidas del poder legislativo queda a cargo de la denominada Comisión Permanente que sule al Congreso de la Unión en las labores de algunas funciones administrativas, políticas y electorales y en todo caso actuara en los recesos y se integrara por treinta y siete miembros, 19 diputados y 18 senadores con sus respectivos sustitutos en base a lo expresado en el Artículo 78 constitucional, con la excepción de los ejercicios en donde se efectúa la transmisión del Poder Ejecutivo Federal.

Podemos advertir que derivado de su funcionamiento, estructura y organización propia a lo largo de la historia parlamentaria en nuestro país esta Comisión como apéndice del Congreso es objeto de críticas constantes, entre las que se destacan que el Congreso no se encuentra representado correctamente en la proporcionalidad de manera equitativa en cuanto a su integración ya que la ventaja numérica de una legisladora es mayor que la otra, siendo esta una desventaja, aunado a la selección de los integrantes de la Comisión Permanente que son postulados por las mayorías, dejando fuera en la participación y toma de decisiones a las minorías que quedan relegadas de una integración que supone un espíritu democrático e incluyente, finalmente son cuestionables los amplios periodos en los que opera esta comisión los cuales corresponden a los recesos parlamentarios que duran un poco mas de cinco meses.

Concluyendo que su déficit representativo y gestión burocrática no agiliza la función legislativa sino por el contrario la entorpece, aunado a la ausencia de contrapeso que debe de ser ante el Ejecutivo causado por la propia integración que decide internamente mociones que deberían de ventilarse en el pleno, así pues esta Comisión en mi opinión no contribuye en mucho a favor en estos tiempos que demandan una consolidación en el régimen constitucional, avalando en consecuencias la posición de eliminar a esta Comisión<sup>8</sup> y a su vez obligar al Congreso a laborar de manera anual como es razonable y lógico a efecto de no disolver la continuidad del los trabajos y en abono para combatir los rezagos pendientes por resolver del poder legislativo.

---

<sup>8</sup> De Dienheim Barriguete Cuauhtemoc, *La Comisión Permanente, análisis y Crítica, Tópicos de derecho parlamentario*, México , Senado de la Republica y UNAM , 2007 , p.80

La instalación del Congreso de la Unión obedece a algunos principios que deseo enumerar comenzando por el lugar de su residencia, en términos del Artículo 44 constitucional que estipula que la Ciudad de México será la sede de los Poderes de la Unión, en cuanto al recinto de ambas legisladoras en termino del artículo 68 se expresa que ambas deberán de estar en un mismo lugar, definiendo a la capital federal para tal efecto, así mismo queda prohibido su traslado a otra parte sin el consentimiento de ambas Cámaras, definiendo el modo y previendo, en caso de haber discordancia entre las legisladoras, que será el Presidente quien defina en ultima instancia el modo y lugar dirimiendo así la controversia que se pudiese suscitar.

Para su instalación se requiere de un número mínimo de legisladores presentes en la asamblea denominado quórum para poder estar en posibilidad formal y normativa de sesionar, para ello es necesario identificar los tipos de quóruns necesarios y relativos a cada sesión, comenzando por el *quórum congressional* que en términos de Reglamento interior del Congreso de la Unión que define que cuando ambas cámaras sesionen deberá de haber la presencia de mas de la mitad del numero total de sus miembros, de acuerdo con el articulo 63 Constitucional, es decir de 315 de los 628 legisladores para que se instale la sesión, sin embargo encontramos en la Constitución una excepción que se presenta en el solo caso de que se reúnan para erigirse cómo colegio electoral ante la falta absoluta de Presidente de la Republica en términos del artículo 84 que exige cuando menos las dos terceras partes de los legisladores federales, siendo 419 el numero mínimo para poder sesionar para tales efectos. el quórum de la cámara de diputados y de la Comisión Permanente requiere más de la mitad de sus integrantes

para sesiones, sin embargo en el caso de los senadores solo es requisito que se encuentren las dos terceras partes de sus integrantes para estos mismos efectos.

El trabajo parlamentario se desarrolla en base a sesiones en los congresos las cuales se definen como la reunión de los legisladores en asambleas para desplegar sus funciones, estas sesiones podemos clasificarlas en ocho diferentes tipos o clases de sesiones, según los criterios correspondientes a quién las realiza, su temporalidad y la publicidad con que se llevan a cabo.<sup>9</sup>

Podemos identificar a las diversas sesiones iniciando con las *congrasionales* en donde deben de estar presentes ambas cámaras para desarrollar trabajos conjuntos también denominadas sesiones de Congreso general, otra especie de sesión mas frecuente son las *camerales*, propias de cada legislatura federal para desarrollar facultades propias y exclusivas de cada Cámara en lo individual, las *comisionales* efectuadas por la Comisión Permanente que actúa como ya lo hemos visto anteriormente durante los receso del Congreso de la Unión, otro tipo es la sesión *ordinaria* que se lleva a cabo en los periodos anuales que inicia el 1º de septiembre de cada año y termina el 15 de diciembre del mismo ejercicio, con excepción de los años de toma de protesta del Presidente.

Como parte de esta clasificación resulta imprescindible el enumerar a cuatro mas, las *extraordinarias* que se instalan en casos muy específicos motivadas por circunstancias especiales derivadas de contextos, políticos o jurídicos fuera de los periodos ordinarios

---

<sup>9</sup> Sánchez ,Bringas Enrique: "*Derecho Constitucional* ", Sexta Edición, México, Porrúa , 2001 p.427

de sesión en donde se trataran asuntos específicos en términos del artículo 67 en donde se tratan asuntos específicos definidos desde la convocatoria, una más son las sesiones *permanentes* cuyo objeto es el desahogo y cumplimiento absoluto de su cometido para efectos de agotar la sesión hasta finalizar lo marcado en el orden del día, las *publicas* son sesiones en las cuales la asamblea de las cámaras o las Comisiones permiten el acceso al público y a los medios de comunicación quienes podrán observar el trabajo parlamentario, caso contrario ocurre en las sesiones *secretas* o privadas en las cuales se ventilan asuntos relevantes en donde la secrecía y el sigilo de los asuntos debe de guardarse por motivos estratégicos y de reserva ya que en estas sesiones se tratan sensibles temas como algunos temas económicos, fiscales e incluso las acusaciones en contra de algún alto funcionario del gobierno, gobernador, ministro o legislador.

El funcionamiento técnico de nuestro Congreso y su organización obedecen a practicas y tradiciones que aunque en su mayoría se encuentran normadas, pocos son los legisladores que las conocen y menos los que las practican, terminan siendo instrumento de los que sí las conocen y no sólo las saben aplicar, sino que las interpretan en su beneficio, ante una mayoría que ignora lo que esta pasando en su presencia.

Por lo tanto es necesario replantear el funcionamiento del poder legislativo para hacerlo más eficaz, haciéndolo desde la composición de las cámaras a través de sus integrantes, desde su origen, ya que la normatividad que fija estas reglas esta basada

en las practicas parlamentarias y en la costumbre, mas no en la capacidad de los integrantes de Congreso.

Caso contrario sucede en las funciones y la gestión que tienen por obligación los diputados y senadores que seguir, las cuales están claramente enmarcadas en el segundo capítulo del título tercero de la Constitución, en donde el ejercicio con apego a la literalidad de la norma es suficiente para realizar sus actividades legislativas de manera eficaz, claro, siempre y cuando lo conozca. La dinámica de transformación y diversificación de las funciones parlamentarias han logrando controles políticos mas concretos en relación a los demás poderes, como el de los propios partidos que gestionan acciones en el seno de la acción legislativa, así arribamos a la idea de que hoy el poder legislativo en México pose una naturaleza heterogénea y multidimensional<sup>10</sup>, que en su proceso de consolidación se encaminan hacia una democracia constitucional mas contemporánea sin llegar a un verdadero parlamentarismo.

Con estas reflexiones debemos insistir en complementar a la doctrina del derecho parlamentario que nos refiere a las principales funciones legislativas tales como la propia función legislativa, la de control, la financiera, la jurisdiccional y la de representación social, con la difusión de la cultura parlamentaria a todos niveles ya que en la actualidad la falta de oficio parlamentario y sobre todo de conocimientos para

---

<sup>10</sup> Fix- Zamudio Héctor y Carmona Valencia Salvador, *"Derecho Constitucional Mexicano y Comparado"*, México, Porrúa Segunda edición , 2001, p. 675.

legislar confirman esta urgente necesidad. Hoy, el Congreso relega su actividad principal a la de solo revisar las iniciativas que el Ejecutivo propone, mas recientemente la participación de los legisladores solo se ha concretado en reformas en regímenes como el electoral y administrativo pero siguen faltando las reformas necesarias para incentivar la competitividad y la estabilidad socioeconómica, tales como la fiscal y la de los sectores estratégico de desarrollo.

Cada vez son mas escasas las iniciativas acreditadas por legisladores que generen un avance, la mayoría proviene de sin ligerezas y oportunismos políticos de bajo perfil propiciadas por los propios partidos políticos que fomentan esta sobre regulación inútil y en ocasiones ocurren y melodramática, ahora bien la función y operación legislativa no sólo puede concentrarse en los mecanismos y normatividad que faculta a este poder, tenemos que promover y ventilar en distintos foros a los estudios jurídicos parlamentarios, que refieren el papel y funciones del Congreso mexicano y alejarnos del incipiente interés que data desde la promulgación de la Constitución de 1917 a casi cien años de distancia, tenemos que revertir ese panorama con propuestas y reformas para mejorar las tareas legislativas que aporten elementos útiles que hagan de la legislación una disciplina necesaria y suficiente, mas no absurda, ociosa e inútilmente extensa, sin llegar al "neoliberalismo jurídico" que postula que "entre menos leyes existan, mejor"

### III. Cámara de Senadores y de Diputados

La organización constitucional de cada una de las cámaras federales a lo largo de su historia a tenido diversas modificaciones desde las reformas de 1933 referente a los artículos 51, 55, 58 y 59 se modifico el tiempo en el cual duraban los diputados en su encargo, que era de dos a tres años y para el caso de los senadores de cuatro a seis, obviamente la prolongación del máximo termino era la solución practica para evitar de desgaste electoral y el costo político que en cada una se pagaba ante la sociedad, además de la tradición parlamentaria que mas tarde fue tornándose en ley.

En nuestro sistema constitucional mexicano la mayoría relativa y la representación plurinominal son propias de ambas Cámaras legislativas, conformadas respectivamente de esa manera por 300 y 200 diputados y 96, 32 senadores, esta estructuras necesaria, mas no eficaz intenta equilibrar a la elección por mayoría en el reparto de escaños de manera uninominal en correlación de los obtenidos por los partidos y el porcentaje de su representación en el poder legislativo en un intento por evitar la sobre y sub-representación para obtener la gobernabilidad dentro de los cuerpos parlamentarios.

Las reglas de integración de nuestro Poder Legislativo son una fuente supletoria de control para evita la manifestación activa de los mecanismos que pueden pervertir la democracia mediante la sobrerrepresentación, por ejemplo, la independencia del Congreso de la Unión debe garantizar su actuación y control interno, previsto en el artículo 61 constitucional.

Para mayor referencia dada la importancia, literalidad y complejidad de la integración del Congreso, propongo a continuación su transcripción íntegra aportada por los artículos relativos:

**Artículo 51.** La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

El sufragio popular como ejercicio democrático en las elecciones renueva periódicamente cada tres años, en el texto se advierten los principios de representación nacional, la renovación en su temporalidad y la suplencia coincidentes en el cuerpo del legislativo.

**Artículo 52.** La Cámara de diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

**Artículo 53.** La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

**Artículo 54.** *La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:*

*I. 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 doscientos distritos uninominales;*

*II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;*

*III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.*

*IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.*

*V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y*

*VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.*

De la lectura de estos preceptos elaboro algunas reflexiones y críticas que expongo como parte de este análisis, como por ejemplo, la que merecen el Senado de la Republica, está representa los intereses de los estados de la federación como ya lo hemos visto, mas no a los ciudadanos de cada estado derivado de la composición y número de los integrantes que la conforman, que demuestra que cada estado tiene el mismo numero de senadores en la Cámara alta sin que tenga nada que ver la verdadera representación del numero de pobladores o el territorio o las contribuciones que aporta el estado, para que puedan representar en proporción al numero de curules su verdadera participación e influencia, correspondiente a su peso político real en la integración del Senado.

Lo anterior considerando que esa Cámara se conforma por 128 miembros, cuatro por cada entidad de los cuales dos de cada una son electos por mayoría relativa y uno se designa en favor del candidato que obtuvo el segundo lugar, también denominado de la primera mayoría, los 32 escaños restantes serán elegidos considerando el sistema de

representación proporcional, mediante listas plurinominales correspondientes a la representación de todo el territorio nacional.

En el caso de los senadores de la republica el cargo señala que será de seis años correspondientes a dos legislaturas del Congreso de la Unión.

Existen reglas comunes para ambas Cámaras, tales como la reelección que para el caso de los senadores es por dos periodos de seis años cada uno y en el caso de los diputados como le hemos referido anteriormente es de cuatro periodos y en ambos casos su encargo tendrá una duración máxima de doce años, la inmunidad, la sanción por inasistencia y la imposibilidad de desempeñar otro cargo al mismo tiempo entre otras, sin embargo la labor que desempeñan son similares y complementarias al pertenecer al mismo poder.

Los aspectos fundamentales del poder legislativo son, entre otras disciplinas, la deliberación en donde se concentra mediante el debate parlamentario el ejercicio colegiado de hacer política mediante el discurso y la confrontación de ideas, las cuales quedaran plasmadas de forma concisa en la norma que procesaran y promulgaran, otro aspecto inserto en los debates son el carácter publico y de publicidad que se tiene de la actividad legislativa, cuando los medios comunican en tiempo real cualquier aspecto que trascienda en la arena política cuyo origen sea proveniente de los cuerpos parlamentarios, la información que se genere en torno al quehacer legislativo, a sus sesiones y resultados incumben a una sociedad cada vez mas enterada siendo parte

inequívoca del acceso necesario para construir una democracia con una activa injerencia social en los temas relevantes que discuten sus representantes.

Los actores políticos parlamentarios y su nombramiento corresponden a una definición histórica que tiene su origen etimológico proveniente del latín *depútate*, (*de*; *putare*, arbitrar) en términos generales el diputado es una persona electa por sufragio efectivo para fungir como representante de un organismo colectivo de carácter político y constitucional en principio detentando la representación e interés de sus electores, la primera vez que en México se designaron diputados fue en las Cortes Constituyentes de Cádiz, que promulgó la Constitución Política de la Monarquía Española, que también estuvo vigente en la Nueva España, fue entonces que se designaron veintidós diputados para representar a la Nueva España en aquel constituyente, como referencia es necesario advertir que en Los Elementos Constitucionales de Rayón no se habló de diputados, sino de vocales, la primera vez que este vocablo se utilizó fue en 1814 mediante el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana en su artículo 48, que estableció que "el supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia "...

En el caso de los senadores, su origen también latino se refiere a la voz *senator*, *senex*, viejo o anciano en Roma eran integrantes el órgano consultivo permanente del magistrado en nuestro derecho constitucional mexicano los senadores son también representantes populares electo cada seis años en una entidad federativa, a partir de la Constitución de 1824 en México se instituye la figura legislativa del Senado que respondía de manera clara a la práctica bicameral de los Estados Unidos de América y los requisitos eran una edad de treinta años y haber nacido en el estado que lo

postulara como candidato, más adelante en 1836 la Constitución no obstante orientada hacia un centralismo organizó en dos cámaras al Poder Legislativo y el Senado estaba compuesto por 24 representantes, el cual se renovaba por terceras partes cada dos periodos, mas tarde con las reformas incluidas en la constitución de 1847 los requisitos para ser diputado o senador serian los mismos con la excepción, de la edad y que debían de tener una trayectoria política relevante, tal como la de haber sido Presidente de la Republica, Gobernador, Secretario de Estado, Ministro de la Corte o Magistrado. Con la restauración en 1874 del bicameralismo el Senado se designaron a dos senadores por estado y dos por el Distrito Federal mediante elección popular, en el texto constitucional vigente referente al Senado de la Republica en su artículo 56 mismo que fue reformado en 1996 resulto obediente con los intereses y negociaciones políticas que así lo determinaron, en donde nuevamente se confirma la tendencia favorable de un Estado unitario y central alejado del federalismo que tanto se replica en el discurso pero que no se hace presente en la realidad normativa federal.

Como parte de las garantías necesarias para ejercer su cargo con libertad e independencia constitucional los legisladores gozan de distintas protecciones tales como la irresponsabilidad y la inmunidad legislativa, la revisión de estas prerrogativas parlamentarias son ubicadas en una democracia republicana como contrapeso de los poderes, basadas en la división de poderes.

El origen de estas garantías constitucionales provienen de la herencia inglesa y de su parlamento, en donde el constituyente, legitima en un rango superior, la decisión política de autorizarse potestades que garanticen su ejercicio y sus funciones

legislativas en un marco de libertad y respeto irrestricto a su proceder y actuaciones como representantes de la soberanía que les fue conferida.

Estas facultades son expresas e irrenunciables y conllevan a una *irresponsabilidad* jurídica en aras de contar con el elemento fundamental de estas garantías o derechos de los congresistas, se postula bajo la amplia libertad de expresión en el mayor de los casos, considerando al *free of speech* como génesis de estos privilegios que oscilan entre su uso legítimo como prerrogativas y en algunas ocasiones en abusos por parte de los propios diputados o senadores.

Esbozada esta introducción, resulta imprescindible referir de la legislación constitucional al denominado *fuero*, concebido por los ciudadanos como una inmunidad o una prerrogativa que exalta la prepotencia de los congresistas y de la cual el legislador abusa, haciéndose pasas como influyente o intocable, lo anterior es el resultado del mal uso de algunos diputados y senadores que le han dado a esta potestad indudablemente, quizá por ignorancia y por falta de conocimiento del verdadero sentido jurídico y político de estas prerrogativas, sin embargo sigue vigentes en nuestra Carta Magna, siendo cada vez mas controladas y utilizadas en razón de su verdadera naturaleza democrática, por estas y otras razones mas políticas que jurídicas, recientemente se a promovido su derogación constitucional sin que a la fecha se haya expulsado del texto positivo.

La inviolabilidad de los legisladores por la expresión de sus ideas, así como la de el recinto de sesiones es un elemento toral ya que la literalidad no deja duda o falsa

interpretación que no se refiera a la invulnerabilidad física de los miembros y del inmueble legislativo.

#### IV. Órganos de Gobierno

El funcionamiento y la organización del Congreso de la Unión y de las cámaras de legislaturas que lo integran se regulan por lo previsto tanto por Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los acuerdos parlamentarios, que son de naturaleza consuetudinaria y de precedentes, prácticas parlamentarias, usos y costumbres, refiriendo que como fuente de derecho parlamentario, toda esta regulación que rige al poder legislativo no podrá ser vetada por el Ejecutivo en ningún caso y bajo ninguna circunstancia por disposición expresa del artículo 70 de la Constitución.

Como antecedente la Ley Orgánica proviene del reglamento que rigió desde 1824 a 1979 al Congreso de la Unión, siendo una práctica que encontramos en la Constitución de Cádiz, expresamente en su artículo 122, que nos habla del un *Reglamento del gobierno interior de las Cortes*, ya en 1977 se adiciona en la constitución mexicana en el referido artículo 70 tres párrafos que para tal efectos conciben decretar lo siguiente:

...“Artículo 70. toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. las leyes o decretos se comunicaran al ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgaran en esta forma: "el Congreso de los estados unidos mexicanos decreta".

En estos términos el Congreso expedirá la ley que regulara su estructura y funcionamiento internos, esta ley determinara las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la cámara de diputados.

Los órganos de Gobierno de ambas cámaras funcionan mediante una serie de formalidades y organismos legitimados para administrar y lograr las funciones encomendadas a los legisladores, estos órganos colegiados son la representación de los partidos, y son quienes basan las decisiones políticas u administrativas, burocráticas y de control político de sus pares parlamentarios, gestoras de poder y operadoras de consecuencias y estrategias políticas, estos organismos son el andamiaje y engrane de la acción legislativa, son en síntesis los responsables administrativos y procedimentales de los resultados legislativos.

El principal órgano y el mas visible y por lo tanto público, con carácter democrático lo constituye, la mesa directiva que para el caso de la cámara de diputados es donde se moderan las reuniones, y su conformación es mediante elecciones convocadas por el pleno debiendo contar con el voto de dos terceras partes para su instauración, tratando de impedir que un solo partido imponga su voluntad con la designación de los integrantes que controlan a la mesa, abonando a que se den las condiciones de pluralidad partidista en su integración, la elección se efectúa por cedula<sup>11</sup>, y su integración se compone un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su capítulo segundo refiere que la mesa directiva de la Cámara de diputados será electa por el pleno y se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada grupo parlamentario, los integrantes de la mesa directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos, los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de ella.

Sus atribuciones entre otras Consisten en conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y en la ley, interpretará las normas de los ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria y formulará el orden del día para las sesiones, también debe determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios y determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria;

Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de diputados y tiene las siguientes funciones tales como la conducción y dirección de las sesiones , también velar por la inviolabilidad del recinto legislativo y es quien conduce las relaciones institucionales con su colegisladora, así como con los otros dos Poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal y es quien

ejerce la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

Como parte de sus atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva tiene las de presidir las sesiones del Congreso General; las de la Cámara y las de la Comisión Permanente, Citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; y aplazar la celebración de las mismas, conceder el uso de la palabra; dirigir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente así como dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y en su caso podrá ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios; en el caso de los vicepresidentes y secretarios su función consiste en asistir al Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones.

Para el caso de los secretarios tendrán la relevante función de comprobar el quórum de las sesiones del pleno, llevaran a cabo el cómputo y registro de las votaciones y darán a conocer el resultado de éstas. Al efecto, tendrán a su cargo la supervisión del sistema electrónico de asistencia y votación.

Para el caso de la mesa directiva del Senado de la Republica esta se integra por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios y deben de ser votados por mayoría absoluta por los integrantes de esta Cámara, en el caso de ambas directivas duraran en su encargo un año y pueden ser reelectos en forma indefinida, según lo

dispuesto por los artículos 17.1 y 62.2 de la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados es en donde se expresa la pluralidad política de cada cámara y se instaura con los coordinadores de todos los partidos políticos y sus decisiones se toman por mayoría absoluta mediante voto ponderado, según su número de integrantes, también forma parte de sus funciones el proponer al pleno la integración de las comisiones y de sus respectivas mesas directivas, y puede presentar al pleno el anteproyecto del presupuesto anual de cada una de las cámaras para signar los recursos materiales y financieros a cada grupo parlamentario.

Su presidente convoca y conduce las reuniones de la junta, pone a consideración de la dirección de trabajo legislativo los criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones para su desahogo, así como los puntos del orden del día de las sesiones del pleno. Con lo cual, evidencia que tiene un poder *sui generis* ya que de esta facultad depende la trascendencia en el manejo de los tiempos y temas políticos que convengan o no a su partido político para tramitar o exponer cualquier tema.

A fin de agilizar el trabajo legislativo la Junta tiene atribuciones para impulsar acuerdos de las agendas de los grupos parlamentarios así como el contenido de las propuestas, iniciativas ó minutas que requieran de su votación en el pleno para presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, para proponer al Pleno la integración de las comisiones, así como la designación de

delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias pudiendo 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;

La Junta deberá instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura, Sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones, adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, las reuniones de la Junta deberá asistir el Secretario General de la Cámara, con voz pero sin voto, y preparara los documentos necesarios para las reuniones, así mismo levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten.

En consonancia con la Cámara de Diputados en el caso específico de la Cámara de Senadores la Junta de Coordinación Política también postula como principio el fomento a la expresión pluralidad y es el órgano colegiado que se constituye y funciona de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo Cuarto del Título Tercero de la Ley.

El Presidente de la Junta designa al Secretario Técnico quien levanta un acta de las reuniones que desahogan sus integrantes, estas reuniones de la Junta de Coordinación Política se realizan en privado y la Junta puede celebrar reuniones de trabajo con la Mesa y las comisiones o comités del Senado.

Las Comisiones en el contexto parlamentario, desempeñan en su concepción un método dirigido a eficiente el quehacer político de negociación y técnico para facilitar el trámite previo a someter a votación los asuntos de manera específica agilizando el método parlamentario las cuales no son restrictivas de los periodos ordinarios ya que se llevan a cabo todo el año.

Los productos legislativo y material que emana de la asamblea y de las comisiones son cuatro: las leyes como normas generales, los decretos como hechos específicos, los acuerdos que permiten la conducción de las funciones que desempeñadas por las propias Cámaras y los dictámenes que determinan mediante el pronunciamiento de las comisiones un proyecto de ley o de decreto.

El trabajo en comisiones representa el método interno de las Cámaras y se conforman con base en la materia y temas de que se trate, las cuales se integradas por legisladores que en teoría deberían de conocer dichos tópicos o materias, ya sea por su experiencia en ella o por su conocimiento y manejo en esas disciplinas que se derivan como propios de la denominación de la Comisión, a su vez, estas comisiones obedecen e integran a la denominada Gran Comisión que se constituye como el órgano de gobierno y centro de poder político de cada asamblea, existen comisiones ordinarias y especiales, las primeras son por citar algunas la de gobernación, puntos constitucionales y justicia entre otras, en el caso de las especiales basa como ejemplo las de investigación que por su propia naturaleza resulta extraordinaria de procedencia.

El proceso como secuencia de los actos legislativos y procedimientos coordinados en apego y observancia a sus funciones constitucionales se divide básicamente en dos actos el jurisdiccional previsto en el artículo 110 y el segundo es el procedimiento legislativo normal en donde se construyen las reformas constitucionales, leyes, modificaciones legislativas y decretos, integrándose por las siguientes secciones: la iniciativa, la cámara de origen, la cámara revisora, el veto suspensivo, la promulgación y la publicación.

Las comisiones son órganos para analizar las propias propuestas de iniciativas de Ley o Decreto o las cuestiones que se hagan del conocimiento de la Cámara y que requieren de la emisión de un dictamen sobre el cual la asamblea debe resolver y son integradas por cuatro tipos de Comisiones de Trabajo que se denominan:

- a) De Dictamen Legislativo;
- b) De Vigilancia;
- c) De investigación, y
- d) Jurisdiccionales.

Y de acuerdo a su duración, las Comisiones y Comités se clasifican en definitivas y transitorias.

Es relevante el contextualizar alguna de las mas importantes, ya que de su definición individual se verifica su trascendencia, para lo cual enumerare las siguientes:

La comisión de administración que se renueva cada año y se elige en la primera sesión de cada período ordinario. Esta propone anual y mensualmente a la

consideración de la Cámara o en su caso a la Comisión Permanente, el presupuesto para cubrir las dietas de los miembros de la Cámara, sueldos de los empleados y el que corresponda en general a los gastos de la misma, via las cuentas e interviene en todo lo relacionado al manejo de los fondos con la vigilancia y manejo de la Tesorería está a su cargo.

La comisión dictaminadora en su mayoría tienen como función y responsabilidad analizar las iniciativas que les turne el pleno y emitir un dictamen que contiene el criterio de los miembros que la componen y lo dan a conocer a la Asamblea de la Cámara para que proceda a su discusión.

La comisión de estudios legislativos es una de las más importantes de la Cámara de diputados. A ella llegan las iniciativas de Ley o Decretos que envíen el Presidente de la República, los diputados o senadores o las Legislaturas de los Estados. Generalmente coordina este trabajo con la de Gobernación y puntos Constitucionales y la Comisión Ordinaria de Dictamen Legislativo específica del área del Ejecutivo que tenga interés en el proyecto de ley que se estudia.

Las comisiones especiales que Independientemente de las Comisiones de Dictamen Legislativo, Vigilancia, Investigación, Jurisdiccionales y de sus Comités reglamentarios, las Cámaras tienen facultades para integrar Comisiones de otro orden, que se denominan especiales, y a las cuales se les encomiendan asuntos específicos, cuya urgencia y calidad de los negocios así lo exija. Son Comisiones que concluyen su función en el momento de rendir el informe correspondiente ante la Asamblea.

La comisión instructora de naturaleza jurisdiccional, se forma cuando se inicia la investigación por denuncia contra funcionarios de la Federación o del Distrito Federal. Es el órgano encargado de dirigir una investigación a partir de denuncia pública debidamente fundada, allegándose todos los documentos y testimonios que puedan constituir elementos probatorios para que, analizados, rinda dictamen ante la Asamblea.

Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo, se integran por regla general con 17 Diputados electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Gran Comisión que forma una planilla procurando incluir en ella a los representantes de los diferentes grupos parlamentarios, estas no serán públicas; sin embargo, cuando así lo acuerden, podrán celebrar reuniones de información y audiencias a las que podrán asistir, a invitación expresa, representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto.

Como podemos observar en base a sus atribuciones estos órganos posibilitan el ejercicio parlamentario mediante su gestión y sus decisiones, sin embargo es indudable que acumulan un poder dentro de otro poder, nulificando el sentido democrático y participativo de todos sus integrantes, siendo en la realidad legislativa quienes conformados en grupúsculos legitimados resuelven de manera acotada las soluciones políticas considerando solo los intereses de sus miembros.

## CAPÍTULO SEGUNDO

La capacidad e instrucción de los legisladores federales y sus consecuencias.

I. Que conocimiento, experiencia y preparación tiene hoy los legisladores federales mexicanos.

Arduo el empeño necesario para revertir tanto la capacidad como el conocimientos que demuestran nuestros diputados y senadores, este proceso tan necesario para que desarrollen su encargo de forma adecuada es trabajo que previamente se debe realizar en la preselección de las candidaturas a cargos para ser legislador federal cada tres y seis años respectivamente.

“ Actualmente, por desgracia los legisladores de alto nivel son una excepción que constituye a su vez la prueba más clara de que con menos diputados y senadores se podría hacer más, siempre y cuando se modificaran los requisitos para ser legislador

federal, particularmente en cuanto a la posesión de alguna licenciatura en el 50% de las candidaturas <sup>12</sup>...

La mayoría del grado de educación de los legisladores en México es de profesionistas, los cuales provienen de diversas carreras y disciplinas, de hecho su ámbito profesional obedece a la práctica de su carrera, sin embargo el grado de instrucción que llegan a tener a nivel licenciatura y en menor medida de posgrado, no garantiza que su ejercicio como parlamentarios sea conducido con un mínimo de conocimientos en conceptos necesarios para desplegar con plenitud y capacidad lo que sus representados esperan de ellos.

La realidad nos demuestra que la mayoría de los legisladores que han "legislado" continuamente de manera ininterrumpida, aquellos que van de un congreso al otro, llámese estatal ó federal ó viceversa, no necesariamente están debidamente aptos para tener el grado de conocimientos necesario para legislar, peor aun, estos mismos legisladores debido a esta insuficiencia cognoscitiva y ausente de actualización generan un sobre costo en los presupuestos del órgano parlamentario que dedica gran parte de estos recursos para capacitarlos, haciendo del proceso de aprendizaje una carga excesiva para el Estado, la enseñanza de ¿cómo ser legislador ? a fuerza de ejercicios de prueba y error de manera empírica resulta un mecanismo poco profesional que no aseguran que los representantes procedan correctamente en sus

---

<sup>12</sup> Covián Andrade, Miguel, "*Diez estudios anti dogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*", México, Centro de Estudios

de Ingeniería Política y Constitucional., A.C., 2011, p. 193

funciones, deberes y comportamientos. Ejemplos tenemos muchos, basta escuchar el nombre de cualquier legislador y encontraremos el típico y vergonzoso caso al que nos referimos. ...En realidad, nuestros congresos han "ganado" en cantidad pero hemos perdido en calidad, a lo que debe agregarse que los ciudadanos hemos perdido en ambos sentidos, por que congresos cada vez mas costosos son menos eficaces y productivos, de lo cual no es necesario ofrecer demasiadas pruebas<sup>13</sup>

Cómo exigirles entonces a los legisladores federales una actuación que parta del conocimiento en sus decisiones relativas y consecuentes. Hagamos un análisis de las facultades previstas en los artículos 73, 74, 75 76,77y 78 constitucionales, las cuales son trascendentes en la vida política, económica y social de nuestro país, en donde resulta evidente que los temas y disciplinas que tienen que saber y dominar tales como por citar un ejemplo la determinación de contribuciones del artículo 73 en donde deben de aprobar, modificar o rechacen un presupuesto no conocen el lenguaje y mucho menos los conceptos, técnicos, contables y administrativos necesarios para pronunciarse al respecto, como este podemos citar temas y conceptos que se vinculan con las decisiones parlamentarias pasando por la declaración de procedencia o la desaparición de poderes, etc.

---

<sup>13</sup> Covián Andrade, Miguel, "*Diez estudios anti dogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano* ", México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional., A.C., 2011, p. 192

Es necesario y justo el precisar que los ciudadanos no decidimos de forma directa quien los representará y menos aún quienes serán nuestros perenes candidatos, quienes no se esfuerzan en saber o conocer más, por el contrario su quehacer solo se esmera en un solo tema, en seguir electos, ayudados por la influencia del poder político y gremial. Es por eso que no podemos soslayar que como sociedad y como ciudadanos electores también somos corresponsables en las designaciones de quienes legislan.

Desafortunadamente, no existe un manual de cómo ser legislador, solo existe la Constitución y las leyes en la materia, sin embargo el sentido común y el conocimiento y la voluntad de querer saber están al alcance de cualquiera que pretenda dignificar la tarea de ser legislador federal o estatal, sólo necesita vocación y compromiso para aprender a como ser un legislador en toda la extensión de la palabra.

El proceso de creación legislativa requiere un conocimiento y experiencia probada en el área política y jurídica indudablemente, así como en la gestión social y la administración pública, también es necesaria una visión completa de nuestra composición política e institucional, federal y democrática, fáctica y nacionalista percibida desde el municipio hasta la federación pasando por la sensibilidad de los Estados, en la mayoría de los casos la experiencia se adquiere en la practica y no proviene del conocimiento básico de elementos que van desde los propios conceptos jurídicos y políticos para la elaboración de las leyes hasta las definiciones e interpretaciones sociológicas y económicas requeridas en esta tare parlamentaria.

Sin el afán de comparar a los legisladores actuales con la calidad y capacidad de los propios constituyentes, lo cual es injusto en cualquier terreno por el nivel de conocimientos, sensibilidad social y política que demostraron en su tiempo y espacio, a continuación refiero algunos datos que ilustran cual es la educación y nivel académico con el que cuentan los integrantes del Congreso de la LXII Legislatura, conformada de manera diversa en donde lo mismo se puede encontrarse en la Cámara de Diputados un investigador con post doctorado, hasta un senador que sólo concluyó la primaria

De acuerdo con la información disponible en el Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación, la Cámara alta cuenta con un mayor nivel de instrucción escolar en comparación con su colegisladora: el 7.8 por ciento de los integrantes del Senado posee un Doctorado y el 30.4 por ciento una Maestría, en tanto que sólo el 3.6 por ciento de los diputados tiene el grado de Doctor y 19.6 por ciento el de Maestro.

En la anterior legislatura cinco por ciento contaba con un Doctorado y sólo 14 por ciento con estudios de Maestría. En el caso de los diputados, ocurrió una variación a la baja: en la LXI Legislatura pasada, el 30.85 por ciento tenía nivel de posgrado –según datos de la especialista Laura Valencia Escamilla– en tanto que en la actual, dicho porcentaje es de 23.2 por ciento. La revisión hecha por “Sin Embargo MX” muestra que son los diputados los menos transparentes: de los 500 que entraron en funciones, 70 (el 14 por ciento) no incluyen en su circula datos sobre su formación escolar ni especifican su último grado de estudios; en el caso del Senado sólo no se tiene información de dos legisladores, el 1.5 por ciento de los 128 que integran dicha

Cámara. La opacidad aumenta si se consideran a aquellos nuevos representantes que dicen tener una licenciatura, pero omiten mencionar la institución educativa en la cual la estudiaron, es el caso de 61 diputados (12.2 por ciento) y cuatro senadores (tres por ciento). En la cámara de diputados de los 430 diputados que proporcionan información sobre su nivel de escolaridad se desprende que uno de ellos realizó un posdoctorado y 17, un doctorado; 98 tienen grado de Maestro, 282 el de licenciatura, 17 son pasantes (con carrera trunca), siete sólo tienen estudios de Bachillerato y ocho son técnicos. Es decir, 415 diputados, el 83 por ciento, cuentan con estudios de licenciatura o superiores, lo que coloca a la actual Legislatura como la de menor preparación académica desde 2000.

La bancada del PRD es la académicamente menos preparada si se consideran los estudios de postgrado: sólo 16.3 por ciento de sus actuales 104 integrantes el 4 de septiembre tres diputados del PT y uno de Movimiento Ciudadano se adhirieron al grupo perredista.

En el caso de la educación de los senadores de la república de los 128 nuevos senadores, 10 tienen un doctorado, 39 una maestría, 63 una licenciatura, ocho son pasantes o con carrera trunca, dos sólo estudiaron hasta el nivel bachillerato, dos son técnicos, uno estudió sólo la secundaria y uno más únicamente la primaria;

De los cinco grupos parlamentarios en el Senado, el del PAN es el que ostenta el mayor nivel de instrucción: la mitad de sus integrantes cuenta con estudios de postgrado (16 tienen grado de Maestro y tres de Doctor). Por el contrario, ninguno de

los miembros del PRD (22 en total) tiene un doctorado y sólo el 27.3 por ciento cuenta con una maestría. La bancada más numerosa, la del PRI, cuenta con 52 miembros, de los cuales sólo el 30.8 por ciento (16 integrantes) tiene nivel de posgrado.

En ese sentido, califica como un mito la idea de que la mayoría de quienes se convierten en legisladores son personas poco preparadas. Establece que son tres los aspectos que han venido considerando estas organizaciones: liderazgo local, nivel educativo y experiencia en el empleo público. En los últimos tiempos los partidos han modificado sus estatutos para seleccionar mejor a sus candidatos, sin embargo podemos decir que el arraigo local es uno de los requisitos de mayor peso.

- Diputados y Senadores – Propietarios y Suplentes

En el caso de los candidatos suplentes, la falta de conocimientos y capacidad se agudiza ya que en la inmensa mayoría solo cumple con el requisito mínimo y suficiente para ser inscrito bajo esa condición, pues son pocas las oportunidades que tienen realmente de ser propietarios de una curul, por lo tanto no se les exige ninguna capacidad, vocación o experiencia, solo disciplina y lealtad con quien los invita a ser suplentes, al igual que con el partido que los postula.

En cuanto a los niveles educativos, los legisladores mexicanos poseen una formación universitaria sólida: entre el 50 por ciento y el 90 por ciento de los representantes tienen estudios a nivel licenciatura y postgrado. Cabe destacar que el número de integrantes que sólo cuenta con estudios básicos y medios se encuentra en su mayoría en la Cámara de Diputados. Es decir, los partidos en México sí han aprovechado la formación personal de sus candidatos, sobre todo si tomamos en cuenta que el gremio

profesional al que pertenece la mayoría se encuentra en las carreras de abogado, médico, ingeniero y maestro de educación básica.

A pesar de carecer en su mayoría de experiencia legislativa en 1997 el 14.4 por ciento de los integrantes de la Cámara baja reportó tener alguna experiencia como legislador federal, en el año 2000 el porcentaje de legisladores con experiencia aumentó ligeramente un punto porcentual (15.8 por ciento); para el 2003 la tendencia es a la baja (12.4 por ciento), manteniéndose en la siguiente legislatura (12.8 por ciento) y aumentando en la LXI Legislatura a 17.3 por ciento—, su experiencia en la administración pública local y federal es considerablemente mayor.

Entre los diputados y senadores la experiencia acumulada de sus integrantes sobrepasa el 50 por ciento hasta llegar al 70 por ciento de representantes que reportan tener mayor grado de experiencia en la administración pública. Se debe recordar que en México se carece de un sistema de servicio civil de carrera que incentive la permanencia en el cargo burocrático, de ahí que la oportunidad de estos burócratas para mejorar sus expectativas de ascenso sea por la vía de la representación popular. Inicialmente se había mencionado que la carrera política de los legisladores en México tenía una tendencia ascendente hacia otros puestos más elevados dentro de los cargos de representación popular, como las gubernaturas, de ahí que permanecer estáticamente en el cargo de legislador no era atractivo para las ambiciones de los representantes, sin embargo, llama la atención que el número de ex gobernadores que regresa a las curules va en aumento: de 1997 a 2006, 20 ex gobernadores se sumaron a la Cámara baja, mientras que 13 hicieron lo propio en la Cámara alta.

Es decir, las fuentes de postulación de los partidos se relacionan fuertemente con los puestos de representación popular y la experiencia en la administración pública local y federal. Valencia Escamilla recuerda que los artículos 55 y 58 constitucionales no ponen como condición para convertirse en representante federal nivel educativo alguno. Opina que establecer como requisito un mínimo grado de estudios no garantizaría una mejor labor parlamentaria. “De todos los países de América Latina, sólo dos de ellos hacen obligatorio un nivel de estudios como requisito para aspirar al cargo de legislador: Chile exige un nivel medio o su equivalente; en El Salvador es obligatorio mostrar conocimientos de instrucción básica.

Esto representa un tema controversial, puesto que son muy pocos los países que por reglamentación solicitan un nivel mínimo de instrucción. En México la instrucción no es un elemento de restricción, apunta. Respecto al perfil de los nuevos congresistas, Valencia Escamilla hace notar el regreso de algunos representantes y la reincidencia de otros: “Podemos decir que los legisladores novatos han disminuido, lo que significa que si la reelección fuera posible, (*como hoy la es*) en la actualidad probablemente estaríamos hablando de mayor interés de los representantes por continuar una carrera legislativa”, plantea.

Fernando Dworak, experto en temas legislativos, duda que se pueda fortalecer el Congreso mejorando el perfil académico de los legisladores: “Hay muchas falacias. En primer lugar ningún sistema electoral puede garantizar que ingresen las mejores personas, sea lo que eso signifique. En todo caso los partidos pueden intervenir al

respecto dependiendo del sistema electoral y la capacidad que tengan para designar candidatos”,

En el caso de los asientos de representación proporcional la creación de las listas es el resultado de la negociación entre las facciones al interior del instituto político y la necesidad de contar con personas que trabajen ciertos temas. Para este caso importa insertar algunas personas con un perfil académico determinado. De esta forma se puede concluir que, si bien ningún sistema político puede garantizar que ingresen los mejores perfiles, sólo la competencia continua por el mismo puesto puede llevar a que sobrevivan los más aptos.

Coincide con Valencia Escamilla en que no debe establecerse legalmente determinado nivel educativo para que alguien pueda convertirse en legislador. “Un órgano legislativo tiene funciones complejas, y muchas no están a la vista de la opinión pública. Por lo tanto hay roles y para cumplirlos a cabalidad se requiere de confianza entre los actores. Lamentablemente esto no se puede decretar: se construye con el paso del tiempo. Y poco se puede lograr si los actores rotan cada tres años. “Veamos lo anterior desde otro ángulo: ¿Qué tan atractivo es para un profesionista ingresar a un trabajo donde no sólo va a dejar su fuente de empleo y su posicionamiento por un tiempo determinado, sino sabiendo además que haga lo que haga no puede hacer carrera en ese mismo encargo.

Lo anterior no significa que no haya profesionistas o académicos en cargos de representación, sino que hay reglas que facilitan o dificultan que ciertos perfiles tengan interés por competir.

Surge la pregunta de cuanto ó que deberán realmente saber nuestros legisladores tanto de la obligaciones y funciones que tienen encomendadas , así como cuanto deben de saber de las atribuciones que como poder constitucional tienen, se antoja un ejercicio para examinar a los legisladores en diversos temas, entre otros comenzando por los inherentes a sus facultades para legislar en diversas materias, las cuales son tan vastas y a la vez tan concretas, tales como:

Facultad de organización,

Facultad Tributaria

Facultad patrimoniales

Facultad económica

Facultad educación y cultura

Facultad salud

Facultad Comercio

Facultad comunicación

II. Los procesos de selección de candidatos a legisladores federales de los partidos políticos.

Desde un inicio lo partidos políticos surgidos en asambleas populares y como manifestación cívica que posteriormente se institucionalizo para ejercer y mantener el poder en el sentido moderno de la palabra, los partidos políticos con excepción de estados unidos, no existían y menos aun se concebía como organismos estructurados para ascender al poder de manera democrática mediante elecciones, en 1850 surgieron como clubs populares o asociaciones de pensadores que influidos por sus orígenes y esencia fortalecieron a los entonces candidatos que triunfaron en la contienda electoral y mas tarde hicieron lo mismo para el caso de los parlamentos en

donde incorporaron al ejercicio legislativo a sus miembros, previamente seleccionados, impuestos, nominados y postulados.

La fortaleza de los partidos se refrenda en cada elección y en cada legislador que representa sus intereses, quizá por eso el proceso de selección no es tan importante para los partidos en México, es más bien un trámite que en últimas fechas se declina por la popularidad, el poder político específico, la capacidad de convocatoria y eficacia en la operación política, más que por las capacidades personales y menos aún, por ser los más preparados para cumplir a cabalidad las funciones de legislador en el ámbito parlamentario.

Así como células madre, los partidos son quienes proponen a los candidatos y los inscriben para contender ante los procesos y los organismos electorales, sin más requisitos que los descritos en sus propios estatutos, los cuales obviamente no contravienen a la legislación vigente y constitucional, sin embargo no la enriquecen, haciéndolo según su conveniencia considerando el cálculo político de diversos factores, solo para obtener el triunfo o en su caso tener elementos electorales para poder negociar prebendas, siempre a favor y conveniencia del partido y de su dirigencia.

El sentido más elemental de la definición democrática proviene es síntesis de la elección de representantes que como mandatarios del pueblo lo personifican en el parlamento, sin embargo antes de que sean electos existe supuestamente una pre selección o un escrutinio interno que se origina en los cuadros dentro de los partidos políticos, que en realidad opera como cooptación y no como selección siendo la

menor de las veces el resultado de elecciones internas, consulta entre las bases integrada por los propios militantes, un claro ejemplo de esta practica cotidiana resultan los candidatos impuestos que no están legitimados dentro del propio partido, sin embargo la influencia de los dirigentes así lo impone, motivado por el privilegio de un pequeño grupo que de manera usual resulta ser el de los elegidos para contender en todos los puestos de elección popular, sin restricciones.

El caso mas emblemático como antítesis de estas practicas lo tenemos en las "nominaciones" en Estados Unidos, en donde las consultas y propuestas de candidaturas previas a los procesos electorales son abiertas a la base y de su preselección se nominan en segunda votación las candidaturas que triunfen y se fortalezcan y legítimamente, como respuesta de un ejercicio mas democrático, aun que no exento de la influencia de grupos que intervienen como facciones dentro del propio partido político.

La selección en nuestro país es simplista ya que el proceso lo controla un monopolio que nombra y resuelve quien es candidato de que y para que, en donde la relación solo vincula al candidato y la cúpula del instituto político quien resuelve absolutamente las candidaturas de esta forma en las mayoría de las veces.

Para la selección de candidatos son muchas las variables que se consideran en los responsables de nombrar candidatos, tales como el carisma, el arraigo popular, su trayectoria personal y política, así como temas mas técnicos como encuestas, financiamientos, formalidades electorales, facultades políticas en beneficio del propio partido y el grupo que lo postule, también las alianzas y la expectativa de triunfo

alientan a la selección, entendiendo al éxito electoral no solo en el sentido de resultar el ganador, sino que como la consecuencia a favor de las prebendas presupuestales a su favor, por que aun que no ganen sus candidatos los recursos electorales para los partidos que participan son cuantiosos y no quieren rechazarlos, aun sabiendo que sus candidatos perderán los inscriben solo para obtener financiamiento, además de contar con elementos de transacción en las negociaciones políticas, electorales y de poder al utilizar como moneda de cambio a candidatos, declinaciones, alianzas, coaliciones, impugnaciones electorales y puestos de elección popular, ya que en materia política estas figuras tiene un precio en el mercado electoral y por ende en el del poder.

Los procesos de selección de candidatos son muy parecidos a los de sus dirigentes, la mecánica es casi en todos los casos igual, las dos provienen de la influencia de los factores reales de poder vigente ya que los partidos siempre anteponen la representación del partido a la personal, son estas decisiones colegiadas ya sean por comités, convenciones, asambleas o congresos el resultado siempre es el mismo los que deciden son de manera exclusivas la cúpula de la verdadera dirigencia , que persigue un solo objetivo, " mantener el poder" no importan las capacidades, la apariencia ni la vocación como requisitos para ser dirigente y menos aún candidato a cargos populares, siendo estos algunos de los factores que han contribuido en gran parte al demeritó y descrédito de la función legislativa.

Históricamente existe un desinterés en cuidar y revisar los requisitos para los aspirantes a una candidatura para un espacio de elección popular, en principio, es aquí desde donde deberíamos de depurar quienes llegan al Congreso, quienes nos

representan y quienes emiten las leyes que mas tarde nos imponen, es esta etapa en donde todo inicia y de donde los resultados provienen, desde la selección de los partidos, no antes, no después.

Los factores partidistas resuelven en base a su ideología quien los represente como candidatos, estos deben de ser afines y congruentes con el partido y con su tendencia, ya sea de derecha, centro o izquierda, aunado esta afinidad la disciplina y obediencia es elemento relevante para ser meritorios de dicha selección, los lazos familiares, clientelares y los geográficos también son importantes para cualquier aspiración como legislador, así como el liderazgo que pueda tener dentro del partido el cual se debe ejercer y mostrar con singularidad.

“El régimen electoral del Estado parece tener cierta influencia sobre el carácter oligárquico de la dirección de los partidos y la formación de los *círculos internos* en la medida que ningún candidato tiene oportunidad de ser elegido sin el visto bueno de los comités del partido.”<sup>14</sup>

La tendencia es que los dirigentes designen a los legisladores haciéndolo a nombre de los militantes en correspondencia a sus futuros electores, este dominio entre el partido y sus miembros en especial en las candidaturas de diputados y senadores de forma

---

<sup>14</sup> Maurice, Duverger, “ Los partidos políticos ” México, Fondo de Cultura Económico , 1994, p. 181

oligárquica es denominada "externa" en relación con la naturaleza de la incumbencia de los jefes dentro del propio partido hacia fuera.

El arraigo y el pragmatismo, así como el resultado de las negociaciones políticas entre los actores que tienen una influencia real dentro de los partidos, los gremios sociales, o económicos y de las entidades federativas todas vinculadas y organizadas por los partidos son elementos que en la práctica deciden las postulaciones de los candidatos a la legislaturas federales, buscando promover en sus candidaturas a perfiles que tengan afinidad con sus proyectos y sus conveniencia, descuidando así en la designación a conceptos elementales como el grado de instrucción, capacidad de conocimientos, experiencia profesional o trayectoria personal.

Las practicas partidistas para nombrar precandidatos en México han evolucionado, van desde la consulta a las bases hasta las tendencias en las preferencias que tengan los electores y mas recientemente las encuestas de popularidad son recurridas por los organismos directivos de los institutos políticos como material para decidir, sin embargo nuevamente confirmamos que el conocimiento y la capacidad de los futuros candidatos no constituye un requisito decisorio en las designaciones, inclusive se consideran otros factores mas cuantitativos para designar candidatos tales como modelos y escenarios que construyen con ejercicios la replican de las probabilidades electorales basados en números y factores políticos e imagen asociada a las campañas.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su título segundo encontramos los procesos de selección de candidatos a cargos de

elección popular así como la reglamentación de las precampañas electorales, para mayor precisión en su artículo 211 nos define que los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en ese Código, los estatutos y reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general mismos que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

Posteriormente en el artículo 213 establece que los partidos políticos, conforme a sus estatutos, deberán establecer el órgano interno responsable de la organización de los procesos de selección de sus candidatos y, en su caso, de las precampañas.

En este orden de ideas, considero importante revisar el caso de los estatutos de los tres partidos con mayor presencia y representación ya que la coincidencia es evidente en términos generales, para tal efecto a continuación hago referencia a los artículos respectivos de los propios estatutos de cada partido, que ilustran los requisitos necesarios para ser candidatos a puestos de elección popular y específicamente para el caso de diputados federales y senadores.

En el Artículo 166 de los estatutos del Partido Revolucionario Institucional se estipula que el militante del partido que pretenda ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, deberá cumplir entre otros con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos políticos;
- II. Satisfacer los requisitos electorales aplicables
- III. No haber sido dirigente, candidato ni militante antagónico al partido
- IV. Al corriente de sus cuotas al Partido
- V. Proteger y cumplir las disposiciones del Código de Ética Partidaria;
- VI. Mostrar una conducta pública adecuada
- VII. Presentar un programa de trabajo
- VIII. Acreditar su conocimiento de los Documentos Básicos del Partido
- IX. Para senadores y diputados federales:
  - Acreditar una militancia de cinco años
  - b) Acreditar la calidad de cuadro o dirigente.

Así mismo, en su artículo 177 se establece que el proceso interno para seleccionar y postular candidatos a puestos de elección popular deberá regirse por las disposiciones de estos estatutos y del reglamento que para tal efecto apruebe el Consejo Político Nacional, mas adelante en el artículo 180 se encomienda el proceso de selección al propio Consejo para la postular candidatos a Presidente de la República, senadores y diputados federales,

Existe una referencia en cuanto a los procedimientos para la postulación de candidatos en el artículo 181 en donde se señala que solo habrá dos métodos de elección, el directo ó por convención de delegados.

Se menciona como parte de este ordenamiento que para la elección de dirigentes y postulación de candidatos, existe un Reglamento que establece en su artículo 21 que el proceso para designar candidatos tiene como objetivo promover como requisitos objetivos mas no necesarios la capacidad, honestidad, aceptación social, convicción ideológica, militancia y trabajo partidista, garanticen, el desempeño de las funciones públicas, el cumplimiento de la declaración de principios, el programa de acción y el código de ética partidaria.

En redundancia el artículo 24 del propio Reglamento establece que en la convocatoria deberá contener como parte de los requisitos, solo los previstos en los Estatutos, sin excederse en otros más.

En el caso del Partido Acción Nacional en los artículos 38 al 43 de sus estatutos se menciona que la elección de candidatos se sujetará a lo señalado en los mismos y en los reglamentos correspondientes, y que previo al registro de precandidaturas, el Comité Directivo Estatal analizara y aprobara todos estas. Así mismo se exige a los candidatos que deben de cumplir con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución local, la legislación electoral vigente, los estatutos y los reglamentos del partido.

Los estatutos establecen mediante una serie de mecanismos internos y procesos de selección de sus candidatos, sin embargo los requisitos no incluyen y menos aún exigen ningún tipo de conocimientos, grado académico o prueba de noción de capacidad cognoscitiva elemental para el puesto que podrían desempeñar.

Es su reglamento solo se menciona de forma ambigua los requisitos para se postulado candidato, los cuales son según el artículo 34, que el aspirante deberá cumplir las condiciones de elegibilidad establecidas en la legislación aplicable, así como en los estatutos generales, los reglamentos, la convocatoria y sus normas complementarias, así como tener un modo honesto de vivir y haberse significado por “ *lucha en favor del bien común*” y, en su caso, deberá de entregar una serie de documentación, mas especifica que tipo de requisitos debe cumplir.

Los estatutos del Partido de la Revolución Democrática va en el mismo sentido, y refiere en su artículo 281 que los requisitos para ser candidata o candidato interno serán los que exige la Constitución y las leyes , así como que debe contar con una antigüedad mínima de seis meses como afiliado del partido; encontrarse en pleno goce de sus derechos estatutarios; encontrarse al corriente en el pago de sus cuotas y haberlas pagado de manera ordinaria y consecutiva; presentar su declaración patrimonial, así como los demás que señale el reglamento general de elecciones y consultas el cual remite nuevamente a los estatutos como requisitos de este.

Son diversos, autónomos y singulares los aspectos que los partidos consideran para la selección de sus candidatos, que van desde la equidad de genero como muestra de ser demócratas, hasta la imagen personal de los candidatos, sin embargo todos coinciden en la ausencia solicitar conocimientos de los candidatos que postulan en temas esenciales para poder cumplir con eficacia sus obligaciones legislativas.

Sin ser un tema que este vinculado al grado de instrucción de forma directa considero imprescindible el probar conocimientos, ya que una licenciatura o posgrado no

garantiza a cabalidad que la preparación de un profesionista sea suficiente y basta para tener los conocimientos de temas y conceptos inherentes a su desempeño como legislador, según las facultades y funciones del mandato como diputado o senador.

Considero que como aspirante a una curul federal todos los precandidatos deben demostrar su vocación y deseo por aportar sus conocimientos y traducirlos en hechos, basados en elementos propios del oficio parlamentario, a los cuales me referiré en la propuesta de temas concretos, para que como candidatos lleguen preparado antes de iniciar las campañas electorales y hagan promesas con conocimiento de causa.

En consecuencia los legisladores federales votan como miembros de un partido, en base a sus intereses dentro de este órgano político que los eligió ya que están comprometidos y de esto dependen en gran medida su futuro político.<sup>15</sup> dejando a un lado la supuesta representación como legisladores del pueblo y de las entidades federativas.

### III. Consecuencias del nivel de instrucción de los legisladores

- Congresos poco eficaces, rezago legislativo y ocurrencias

---

<sup>15</sup> Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional., A.C., 2011, p. 201

Hoy nuestro Congreso ha quedado relegado a revisar las iniciativas del Ejecutivo, no propone ni asume su función principal, no excita a su colegisladora para que la revise ni para que proponga la normatividad requerida, se atiende al Pacto por México y al Plan Nacional de Desarrollo planteados como compromisos de campaña, que el hoy Señor Presidente anuncio desde su posición como candidato, con una agenda clara de temas relevantes para proponer como ley.

Esta aseveración queda probada con un solo hecho histórico y públicamente conocido, el cual consiste en que el Poder Legislativo signa pactos políticos propuestos por el Ejecutivo, en donde se compromete a trabajar en la aprobación de reformas constitucionales tales como la educativa, la de telecomunicaciones, la energética y la fiscal, por citar algunos de los temas propuestos como agenda legislativa, aunado a este compromiso se ha comprometido a aprobarlas en fechas preconcebidas por el Presidente, quedando así evidenciado que solo hará parte de sus funciones, por que?, por que no propone, no formula iniciativas, no gestiona ni ejerce su facultad prevista en el artículo 71, fracción II de la Constitución.

El histórico rezago que cuantificamos por décadas esta desapareciendo, pero no por iniciativa de los hoy legisladores, no, se lo debemos a un acuerdo político presidencial que no sería necesario de haber trabajado en iniciativas trascendentes presentadas y aprobadas previamente por los diputados y senadores en periodos anteriores, sin embargo esta demostrado que necesitan paliativos para hacer su labor y lo hacen a medias ya que no son ellos quienes presentan las iniciativas. Que no exista confusión, las reformas y su debate, aprobación y vigencia se deben al pacto y acuerdo político

que con voluntad y capacidad de dialogo y acuerdo hoy el Poder Ejecutivo así lo prevén y convoca.

El Pacto por México es agenda propuesta por el Ejecutivo incluye reformas constituciones propuesta en uso de sus facultades previstas en el artículo 71, fracción I de la Constitución, sin embargo es de llamar la atención que estas no provengan del Poder Legislativo, a que se debe, a falta de iniciativa, existe una disciplina parlamentaria que trabaja por ordenes o falta de interés y por ende de conocimientos.

- Ausencia de criterio y falta de técnica legislativa

En cada iniciativa o reforma federal no basta que los ánimos y voluntades políticas y de partidos converjan en los intereses que quieren mas tarde resultan en la elaboración de la ley, es necesario darle viabilidad escrita y darle forma con redacción y diseño legislativo que tiene como reto principal la formalidad jurídica en su creación.

No obstante lo anterior, en la realidad legislativa nacional priman la vaguedad, la redundancia, las contradicciones y la inconsistencia, basta ver el voluminoso catalogo de por lo menos 260 leyes federales vigentes en donde códigos, leyes generales, reglamentarias, federales y orgánicas así lo constatan. Existe una sobrerregulación que no ayuda en nada al derecho positivo mexicano y lo hace poco eficaz en su aplicación abonando elementos favorables para la corrupción y el desmedido uso de recursos y combates legales por contradicciones jurídicas originadas por el exceso y cumulo de errores y controversias entre los ordenamientos así interpretados por los judiciales.

Parte del origen del rezago, deficiencias y practicas dilatorias del quehacer legislativo es causado por falta de conocimientos en parte de los diputados y senadores en la cual hemos insistido a lo largo de este trabajo, aunado a esta falta del manejo en términos y poca experiencia en la actividad parlamentaria así como la carencia del manejo de la cultura jurídico política e histórica de nuestro país, es necesario agregar a este análisis la débil presencia de herramientas propias de los parlamentos modernos y eficaces, tales como la técnica legislativa, a la cual nos referiremos en este apartado, digna de resaltar como disciplina obligatoria para cualquier legislador ya que constituye la esencia de su oficio y de su practica creativa.

La falta de recursos teóricos, educativos y culturales como criterios, exhibe a menudo a los legisladores surgiendo discusiones cotidianas entre ellos, ya que quienes desconoces conceptos y principios básicos para legislar, como por ejemplo lo establecido en materia supremacía constitucional que advierte que la norma superior desplaza a la norma inferior, y de ese modo para que una norma sea reconocida debe guardar relación con la norma superior.

Sabemos que son pocos los autores que han estudiado a profundidad la técnica legislativa, quizá por que proviene de las costumbres parlamentarias y de la tradición contractualista de los abogados, sin embargo ha evolucionado de tal manera que hoy en día es una técnica altamente especializada y poco difundida en la cultura política nacional, esta labor recae en la mayoría de las veces en los asesores y comités de asesores, grupos de apoyo y comisiones técnicas que trabajan para los legisladores como técnicos, he incluso los grupos parlamentarios contratan despachos de abogados

y asesores especializados en diversas materias para que sean estos quienes redacten todos tipo de leyes, abrogaciones, derogaciones, iniciativas, reservas y dictámenes.

Esta practica tan común seguramente se puede disminuir y revertir si pudiéramos contar con integrantes de ambas cámaras más preparados, con mayor experiencia y provistos de conocimientos en temas inherentes a las facultades en las que pueden legislar, a partir su selección como precandidatos, mediante exámenes que los acrediten como aptos para legislar, en donde demuestren el conocimiento de temas y materias conceptuales y descriptivas muy específicas, las cuales mas tarde abordaré y justificare.

En concreto las leyes necesitan ser elaboradas formalmente como tales de forma correcta, lo que implica tener presente a la lógica y a la técnica de redacción en combinación con lo jurídico y lo lingüístico llegando como objetivo a la construcción de cuerpos legales congruentes y consistentes interna y externamente con el sistema jurídico al que se van a integran, así como en la posibilidad de ser correctamente aplicados durante su vigencia.

Es conocido que un verdadero antídoto para erradicar la hipertrofia de los sistemas jurídicos, es la técnica legislativa, esta técnica fue acuñada en su albores en el siglo XIX como una expresión de la corriente codificadora y civilista en la obra *Le Code Civile* de Geny, en la segunda mitad del siglo XX derivado de la Segunda Guerra Mundial en donde a raíz de sus excesos hubo un auge restaurador que trato de revertir y aportar elementos novedosos a la democracia en algunos rubros, tales como los

*ombúdsmanes*, la revisión de la cuenta pública, los tribunales constitucionales y en las reglas para legislar ( técnica legislativa)<sup>16</sup>.

La técnica legislativa es un fenómeno jurídico de creación normativa con carácter político y técnico a la vez en su proceso de elaboración comenzando desde la iniciativa, la discusión, la aprobación y en menor medida en su publicación, estos dos aspectos están presentes, tal es el caso de la propia redacción de una ley que en su esencia es técnico sin embargo implica una expresión literal con un interés ideológico inminentemente político.

La formalidad de la técnica, consiste en “el propio uso del lenguaje, la estructura lógica, la brevedad, claridad y la inserción armónica al sistema jurídico”<sup>17</sup> para algunos autores es más que una técnica es un arte que debe cumplir con la redacción de preceptos jurídicos estructurados en la seguridad jurídica y los principios generales de derecho, en tanto para Bulygin,<sup>18</sup> y Atienza<sup>19</sup> la técnica legislativa constituye el conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma jurídica, bajo los siguientes pasos: primero la justificación o exposición de motivos de la norma y segundo, la redacción del contenido de manera clara, breve, sencilla y accesible a los sujetos a los que está destinada.

---

<sup>16</sup> Susana, Thalía Pedroza de la Llave, *Elementos de la técnica legislativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, p.42

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.40

<sup>18</sup> Bulygin, Eugenio, “ Teoría y técnica de la Legislación”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, 1a. época, vol. I, núm 3, septiembre-diciembre de 1991, p. 37.

<sup>19</sup> Atienza, Manuel, “ Razón práctica y Legislación” , *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, 1a. época, vol. I, núm 3, septiembre-diciembre de 1991, pp. 20-22.

De ahí que como parte de esta disciplina hagamos referencia a la forma como tal del proceso legislativo ordinario, que de acuerdo con el autor Camposeco Cadena, corresponde a un grupo de trabajo que delimita el objeto a regular y recopila la información necesaria, sugiriendo que la forma sea la siguiente<sup>20</sup> :

La Cámara a la que ese dirige.

El nombre del autor de la iniciativa.

La exposición de motivos.

El fundamento constitucional para iniciar leyes o decretos

La denominación de la ley o decreto.

El cuerpo normativo propuesto

Las disposiciones transitorias

El lugar y fecha donde se produce el documento

El nombre y firma de quien promueve

Otro elemento necesario para los legisladores resulta la argumentación jurídica, social y política, cuantos de nuestros legisladores sabrán de la racionalidad lingüística o mas haya del quehacer legislativo de procesar leyes, cuanto conocerán del lenguaje formar jurídico y del pragmatismo conceptual necesario para redactar o del sentido común con visión social tan necesarios para su desempeño como parlamentarios.

---

<sup>20</sup> Camposeco Cadena, Miguel A., *De las iniciativas (manuales elementales de técnica y procedimientos legislativos)* México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura , 1990, pp. 29- 31.

La importancia de la técnica legislativa en la actualidad es compartida por la mayoría de países en estudios y programas publicados con frecuencia, sin embargo es alarmante que los propios cuerpos legislativos no la practiquen y no hagan uso de ella, siendo necesaria su difusión y presencia constante en la enseñanza y cultura política motivada desde los partidos políticos.

El llamado proceso de producción de las leyes o legislación, con diversos elementos entre ellos la sociología, la lingüística, la racionalidad y la técnica conforman en un proceso tan particular la metodología de la legislación que en sí, es un proceso de decisión política y de poder desplegado descrito en la teoría racional que de forma simplificada nos ilustran los modelos de Noll y Wroblewski .

Modelo de Noll- Circular , Primero se selecciona el problema, después la definición de los problemas, posteriormente el planteamiento de posibles objetivos, en consecuencia es necesario un análisis de hechos , para llegar a la determinación de alternativas, a la crítica de redacción elegida y finalmente la comprobación posterior y corrección.

El Modelo de Wroblewski- lineal Se determina un objetivo y sus medios potenciales, así como los medios legales potenciales, posteriormente se define la norma para lograr el objetivo y el establecimiento de una norma legal general como resultado legislativo.

En la actualidad las fases se dividen en tres: la pre legislativa, legislativa y post-legislativa, las cuales se interrelacionan en su tracto y bajo estas consideraciones

intervienen los elementos de solución y análisis provenientes de la determinación de objetivos afines a soluciones legislativas viables y racionales.

La poca calidad de los productos normativos y el rezago teórico y práctico además de otras cuestiones de diversa naturaleza carentes de lógica y claridad obligan al debate y consecuencia técnica en favor de un principio constitucional de seguridad jurídica, como propósito, en donde la teoría de la legislación debe partir de un correcto entendimiento de la figura del parlamento como órgano que concentra facultades que su propia vocación concilia a favor de la sociedad.

Existe otra teoría simplista de cuatro etapas, ( dos pre legislativas, una legislativa y una post-legislativa) las cuales requieren de un cuerpo técnico pero de apoyo que con información y documentación presenta al decisor ( diputado o senador) su trabajo para que lo evalúe, siempre y cuando preconcebamos que los legisladores saben y conocen no sólo de técnicas sino de temas inherentes a las normas que pretenden revisar, modificar y más tarde votar, ya que de lo contrario es ocioso e inútil pensar que el trabajo previo es valorado y considerado para tomar decisiones trascendentes al legislar.

Si la facultad de legislar es propia del parlamento, es necesario protegerla no sólo políticamente, sino técnicamente. “En suma sin parlamento no hay ley, pero sin un cuerpo técnico de apoyo no hay una ley técnicamente”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Donatto, Mora Cecilia, *Teoría de legislación y técnica legislativa*, México, UNAM -Instituto de Investigaciones Jurídicas y H. Congreso del Estado de Tamaulipas, 2012, p. 67.

Queda claro que la técnica legislativa coadyuva al perfeccionamiento en la elaboración de los proyectos de ley de una forma auxiliar, mas no como una solución definitiva para revertir la carencia de esta y otras herramientas responsabilidad de los legisladores.

La trascendencia en la elaboración de leyes emitidas por el Congreso de la Unión es de tal magnitud que son el parámetro con el cual los Congresos estatales de manera paradigmática legislan, incorporando en sus obras sus vicios y sus virtudes.

- Los costos de asesores, despachos, expertos y capacitación

Como parte de las consecuencias de no prever en una primera selección que se recluten a los precandidatos mejor preparados que cuenten con el mejor perfil político y académico en beneficio de su propio los partido político, surge el costo y gasto excesivo en apoyos de auxiliares que van desde asesores hasta instituciones que ex profeso fueron concebidas para que sean quienes en términos prácticos y reales legislen.

El contexto de gasto es necesario ponerlo en números a efecto de cuantificar con precisión el costo beneficio de la labor parlamentaria en México pues del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio 2013 el cual dispone en el rubro de ramos autónomos con la clave 01 al Poder Legislativo en donde se la asigna un gasto programable de \$11,948,011,682.00 pesos, independientemente de esta cantidad presupuestada y ejercida, el Senado de la República tiene asignado recursos por \$

3,756,977,222.00 y la Cámara de Diputados federal dispone de \$6,529,590,684.00, para dimensionar esta cantidad de recursos diremos que el presupuesto asignado al Poder Legislativo es equivalente al doble del de la Secretaría de Turismo ó de la Reforma Agraria, como podemos ver los recursos no corresponden a una correlación entre: gasto servicio y calidad.

La carga laboral de la administración y el aparato burocrático que desempeña los trabajos administrativos y conforma la estructura de apoyos parlamentarios es cuantiosa, aunado a los asesores, consultores y demás empleados de confianza, sindicalizados y de base. Inclusive existe una estructura administrativa interna definida que se compone de programas de apoyo, técnico, de capacitación y asesoría, así como programas de consulta investigación que requiere de recursos para trabajar.

En el caso de los diputados y senadores independientemente de su salario reciben prestaciones de seguros de vida, médico, aguinaldo y apoyo de despensa así como apoyos de bibliotecas, investigación, traducción, libros, acerbos, revistas , periódicos especializados y copias para desarrollar la supuesta labor de legislar y obviamente esta cantidad de recursos no justifica los resultados.

La obviedad del exceso es saciada si consideramos aparte de lo anteriormente mencionado al presupuesto de mas de \$77,000,0000.00 asignado a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) creada en el año 2000 mediante reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el ser un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, sectorizado a la Secretaría de

Economía del Gobierno Federal de México, tiene como principales funciones la promoción de la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones en beneficio para la sociedad, sin embargo es un aparato burocrático adicional, integrado por un director general , 5 coordinadores generales que a su vez disponen de distintos grupos para el análisis de la regulación de diversos sectores, tales como el energético, telecomunicaciones, transporte, salud, medio ambiente, financiero, comercial, y seguridad nacional, este organismo esta integrado por 129 plazas que tienen el siguiente nivel con las prerrogativas homologas de uno que corresponde a nivel de Subsecretario de Estado, cinco con nivel de Dirección General, dos con nivel de Dirección General Adjunta, dieciséis con nivel de Dirección de Área, treinta y dos con nivel de Subdirección y treinta y tres Jefes de Departamento. Adicionalmente, la COFEMER cuenta con treinta y tres plazas de personal operativo y siete de enlace.

Adicionalmente analiza y dictamina las regulaciones que pretenden emitir las dependencias y los organismos descentralizados del Gobierno Federal, a fin de garantizar que su impacto, en términos de beneficios sociales, sean mayores a sus costos, además brinda asesoría técnica en materia de mejora regulatoria a las entidades federativas y municipios del país, misma que consiste en promover leyes de mejora regulatoria locales, adecuaciones a reglamentos.

En sus atribuciones queda constancia de la duplicidad de costos y funciones, ya que revisa el marco regulatorio nacional, diagnostica su aplicación y elabora propuestas legislativas y administrativas, así como programas para mejorar la regulación en

actividades o sectores económicos específicos. Esta doble función existe por una sola razón, por que los legisladores no son legisladores.

### CAPÍTULO TERCERO

La propuesta de adición a los requisito para ser diputado o senador federal:

- Tener conocimientos básicos para ejercer sus funciones

I. Exposición de motivos de la adición al artículo 55 constitucional.

Por causa de la urgente necesidad para profesionalizar al poder legislativo y a sus integrantes, es oportuno hacerlo con una visión constitucional y de manera efectiva tal como lo amerita su trascendencia y razón impostergable. En el artículo 55 de nuestra Carta Magna, incluidas sus 6 reformas desde su creación pasando por la primera del 29 de abril de 1933 y hasta la mas reciente de 14 febrero 2007, se aprecia un loable, aunque no suficiente voluntad de esfuerzo por insinuar las características favorables para ser un legislador medianamente capaz, las cuales en realidad ponderaron otro tipo de aspectos y enfocaron su adiciones a controlar un aspecto político y de cuota, mas que un tema de calidad y profesionalismo real que fomentara de manera ascendente a las generaciones del quehacer parlamentario en México, Sin embargo la ausencia de la calidad cualitativa en el Congreso de la Unión es evidente, conceptualmente estamos hoy obligados ha atacar de raíz esta insipiencia, haciéndolo de manera toral y sin que medie justificación alguna, los legisladores deben de saber

su oficio y deber primario y fundamental basado en el conocimiento de temas obvios verdaderamente necesarios para el desarrollo de un ejercicio parlamentario real y aspirando a hacer un verdadera labor con conocimiento de causa y no sólo de intuición ó vocación, por el contrario deben de actuar con fundamentos cognoscitivos probados una función constitucional que exige el dominio de tópicos tales como los conceptos jurídicos elementales, la historia de México, el sistema político nacional, entre otros, que dominan políticos genuinamente requeridos para su trabajo legislativo.

Esta reforma es una invitación seria y responsable a que renovemos con vigor a nuestra institución parlamentaria, sabedores que en derecho no existen las soluciones perfectas, sin embargo el sentido común y pragmático nos obligan a proponer que uno de los requisitos indispensables para ser diputado y por ende senador en correlación con la fracción que se propone adicionar, sea demostrar que saben y dominad, después de un periodo de capacitación y estudio, temas necesarios para corresponder con dignidad al cargo legislativo que mas tarde con orgullo y capacidad dotaran de prestigio y profesionalismo como integrantes del Honorable Congreso de la Unión, sin soslayar el beneficio colateral que se obtendrá al tener esta calidad de legisladores que seguramente derive en descender cuantiosamente el gasto asignado para auxiliares técnicos y asesores que desempeñan trabajos de una legislatura que no necesite que legislen, trabajen y estudien por ella.

#### Iniciativa Legislativa

A efecto de materializar de manera literal la propuesta de este trabajo de forma concreta es necesario concebirlo de manera formal y constitucional, haciéndolo

mediante la propuesta legislativa correspondiente, para lo cual formulo el texto que a continuación de expresa:

REFORMA EL ARTÍCULO 55

DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Lo anterior, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA

DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

P R E S E N T E

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal y Los Diputados Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, por su digno conducto sometemos ante esa Honorable Asamblea, la presente iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En base a una división de poderes constitucional y la responsabilidad de un Congreso capaz que demuestre destreza y conocimientos en post de la sensibilidad social y de la comprensión de conceptos jurídicos, políticos y constitucionales, con un alcance de visión efectiva sin mas postulado que sus funciones y deberes, constituye una necesidad basada en la integración de los perfiles políticos y liderazgos, sí, pero con conocimientos, educados para trascender, con dominio de temas esenciales y tópicos

necesarios para gestar el proceso legislativo de forma mas eficaz, mas razonada y menos ocurrente.

Desde la selección de prospectos y de aspirantes a la alta responsabilidad de ser legislador federal de la Republica, como deber histórico es necesario hacer obligatorio como requisito: el conocimiento y el saber al igual que el entendimiento de temas y conceptos propios del acerbo parlamentario, el dominio del catálogo de temas y descripciones históricas, jurídicas, constitucionales, procedimentales y políticas es mas que necesario, es exigible que se profesionalice y dignifique esta labor con un dominio de la cultura política é histórica de México por todos los legisladores.

La obligación de conocer sus funciones y responsabilidades como parlamentarios se debe de enfatizar al demostrar que las saben, las advierten y dominan conceptualmente con una visión enfocada en la administración pública y a la sociología política nacional.

En aras de lograr un Congreso con diputados y senadores, que lo sean de verdad y no solo de cuota, el reclamo de los ciudadanos es unánime y cada vez más presente, para que el Congreso eleve el quehacer legislativo y se pondere la mayor de las eficacias en sus labores y resultados, de por sí costosos e ineficientes respectivamente, debemos de hacer esta adición.

Esta propuesta justifica sobradamente que existen temas necesarios mínimos para poder realizar como legislador federal sus función y obligaciones ya que históricamente

desde el constituyente el nivel de integrantes es la expresión política que da vida al funcionamiento institucional legislativo del país, para el desarrollo social, político, económico y regional, es por eso que los mexicanos que aspiren legítimamente a ser candidatos en los términos constitucionales bajo la observancia de los artículos 1 y 35 , deberán de demostrar conocimientos para actuar con plenitud en sus derechos políticos y electorales bajo la encomienda que como representantes se requiere de ellos.

Actualmente, el artículo 55, de la Constitución Política Estados Unidos Mexicanos, refiere que :

...Artículo 55. para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

II. tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

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.

los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del distrito federal 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 los estados y del distrito federal, los magistrados y jueces federales o del estado o del distrito federal, así como los presidentes municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del distrito federal, 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;

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 hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años 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.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto para quedar como sigue:

Decreto que reforma y adiciona el artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.

Único. Se adiciona y modifica el artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:...

**IV. Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos necesarios para el ejercicio del cargo;**

VI. y VII. ...

Artículo Transitorio Único. La presente reforma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

II. Quien desee un puesto de elección popular para legislar a nivel federal que demuestre que puede, sabe y quiere.

El legítimo deseo de ejercer los derechos políticos como ciudadanos y la aspiración a un cargo de elección popular consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 35 es el preámbulo para identificar que esta

prerrogativa es en el mas amplio sentido un derecho universal que requiere la exigencia de una alta responsabilidad y buen nivel de conocimientos de quienes como ciudadanos sean los mas calificados, el precepto que a continuación cito nos refiere a un acierta “calidad” establecida por las normas para ser electo así mismo nos refiere a un “registro”, estos dos elementos constituyen la base de donde se impulsa esta reforma, esta tesis, ya que en su interpretación directa la calidad es susceptible y sinónimo de mejora directa en la integración de los cuerpos, en este caso legislativos. Por otra parte el registro de las candidaturas y su proceso de selección ante los partidos y su solicitud ante las autoridades electorales se expone de manera literal en el precepto alentando la justificación de esta propuesta en ambos sentidos, tanto en el de las cualidades vistas como capacidades y al propia del registro como ejercicio de un derecho posterior y no antes, para lo cual transcribo el precepto que aludido:

...Artículo 35. son derechos del ciudadano:

I. votar en las elecciones populares;

II. poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral

corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de

manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación ...

La secuencia de este artículo debemos de unificarla conceptualmente con el Artículo 34 que lo precede, ya que es una consecuencia jurídica y política al tener el privilegio de ser ciudadano mexicano se conceden las atribuciones, derechos, obligaciones y deberes tales como los referidos en el artículo 35.

Para el caso que nos ocupa, el derecho a ser votado a un cargo de elección popular ó bien para desempeñar una función o encargo público se exige el tener cualidades reservadas de forma exclusiva a los ciudadanos mexicanos enfatizando que la prerrogativa particular del voto como deber, es a su vez una obligación recíproca que legitima la posibilidad de ser votado con un efecto notoriamente recíproco de derechos y deberes constitucionales.

El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación vigente y aplicable, en donde a partir de la reforma del 9 de agosto del 2012, se inserta en la Constitución como respuesta a un sentir popular y ciudadano que busca la participación mas directa de quienes ya no se sienten representados por los partidos políticos y sus ideologías, pudiendo ahora participar de manera legítima y ciudadana con acceso al poder de manera directa.

Es evidente que las candidaturas a las cuales llamo de “*un solo hombre*” constituye un derecho universal y democrático en los Estados modernos, independientemente de los vehículos políticos facultados para transitar hasta una elección y obtener representaciones políticas ejecutivas o legislativas, las candidaturas independiente no son un factor determinante en nuestro sistema político real ha reserva de aquellas que provengan de una verdadera personalidad que no necesite del aparato organizado y

financiado de un partido político, Honestamente vemos remoto en un horizonte cercano que las independencias en las candidaturas realmente constituyan una opción viable de representación legitimada de la mayoría que capaces de vencer a un enquistado y longevo sistema de partidos en nuestro país.

No obstante lo anterior es posible que alguna candidatura ciudadana y con méritos en su trayectoria civil o profesional resulte elegida, aunque tengo mis reservas para pensar que esto sea seriamente probable.

Como ciudadanos libres y en goce de los derechos políticos y sin sanciones o con trayectorias honestas el acceso a la representación política en el caso de los legisladores federales, como hemos visto ya transcurre en un proceso pre electoral dentro de los institutos políticos en donde de su selección o elección interna se inicia la fase electoral incluyendo los requisitos estatutarios y reglamentarios respectivos, sin embargo el derecho legítimo de participar políticamente como representante ostenta una corresponsabilidad mínima y de sentido común, como en cualquier empleo publico o privado consistente en el perfil adecuado para el puesto, en la teoría administrativista de los servidores público los requisitos, exámenes, perfiles y conocimientos son evaluados para saber si reúne ó no las características del puesto, así como la capacidad y el conocimiento necesario. No veo por que se niegue este mismo criterio a los representantes legislativos, ya sea para el ámbito federal , diputados o senadores.

Dejando claro que para ser congresista el deseo y la convicción no son suficientes, señalo y justifico a lo largo de este documento que la vocación debe de estar

acompañada de conocimientos, herramientas e información que posea y domine el aspirante a legislador, de lo contrario, solo el acto volutivo y de circunstancias resultan suficientes como requisitos aparentes de igualdad y equidad entre cualquier ciudadano para acceder al poder representativo de una legislatura, olvidando que en la realidad el tamiz de los partidos definen a las verdaderas opciones a elegir.

Una vez elegidos por sus partidos de manera interna según sus características y cualidades necesitamos saber que conocimientos posee un candidato, Como sabemos que domina el conocimiento de los temas para desarrollar sus funciones como legislador, no existe otra manera que la de evaluarlo, el método para conocer si alguien sabe es mediante una prueba o examen una evaluación de conocimientos que incorpore temas inherentes a las funciones y facultades que van a desempeñar como legisladores, aunado a la información histórica como acervo en referencia de fechas, personajes y momentos históricos que han forjado nuestra historia y su legado cultural así como social, no podemos ni debemos de concebir una decisión política y menos legislativa a nivel federal que provenga de un planteamiento ausente de estos conocimientos y referencias básicas ya que la trascendencia es mayúscula, no debemos seguir permitiendo que los legisladores sean en realidad costosos e influyentes cabilderos ó despachos y asesores externos.

Para analizar la propuesta de este trabajo es necesario ubicar una solución desde un punto de partida perfectamente identificado, el cual nos refiere al momento en donde se procesa “la precandidatura” en donde a partir de su proceso interno los partidos son quienes deben de capacitar a sus futuros cuadros que aspiren a ser legisladores

federales o estatales, deben de ser ellos y solo ellos quienes lo hagan ya que su vocación según sus estatutos así se los exige, aunado a que también cuentan con presupuesto para hacerlo, además todos tienen presencia en cada estado y en la mayoría de los municipios, sin mencionar que administran cedes e infraestructura con personal para capacitar a sus miembros, con cursos, diplomados, convenciones y cursos propedéuticos para abarcar los temas a evaluar a los aspirantes que así lo deseen, para poder competir en las elecciones para ser legislador federal con un mínimo de conocimientos para ejercer su mandato.

El sentido de la propuesta es claro, mediante la reforma constitucional que aquí propongo, tenemos que hacer de la evaluación y aprobación de conocimientos un requisito que se inserte en todos los estatutos de los partidos políticos en México, es ahí en donde debemos de acentuar esa obligación, desde el principio de la selección con este requisito que sea exigible para ser candidato, el requisito de saber, para posteriormente probar que en efecto si tiene las herramientas de sapiencia para legislar.

La capacidad exigible de conocimientos que contempla esta adición a los requisitos para ser legislador no es mayor a la que exige cualquier profesión, es específica y especializada, ya que se conforma de temas relacionados con el quehacer y las funciones legislativas en México tales como historia, conceptos políticos, administrativos y jurídicos muy concretos.

No basta tener una título profesional, eso no asegura o garantiza una visión y capacidad suficiente para ser legislador, sirve sí, mas no es requisito que resuelva la capacidad o el manejo de temas de la cultura legislativa, así lo constatan las actuales

legislaturas en donde la mayoría son profesionistas inclusive con posgrados, los cuales distan por mucho de ser ejemplo de capacidad, conocimiento y desempeño legislativo propositivo y eficaz.

III. Cuales serian los mecanismos de la implantación de este nuevo requisito, quienes lo harían y cuando.

Articular esta adición de lo formar a lo práctico es un proceso que se puede ejemplificar de manera gráfica, consistente en tres grandes etapas o momentos:

La primera fase, denominada de coordinación, que estaría a cargo del hoy Instituto Nacional Electoral ( INE ), quien sería el que coordine a las entidades u organismos responsables de elaborar el temario y el método de evaluación, también serían los responsables de definir los contenidos para valorar o examinar a los aspirantes que quieran obtener el requisito de aprobar la evaluación de conocimientos básicos para ser legisladores federales.

Esta tarea consistente en definir contenidos y materias así como la metodología y la evaluación debe ser integrada por un grupo interdisciplinario que conjunte calidad superior, reconocimiento social y valor institucional, proponiendo en primera instancia la Secretaria de Educación Pública, quien deberá de convocar a otros tres sectores vinculados con su vocación y correspondencia social legislativa y jurídica, representados por el sector Académico, encabezado por nuestra casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México conjuntamente con la Facultad de Derecho y con el Instituto de Investigaciones Jurídicas, en el caso de la presencia en materia parlamentaria propongo naturalmente y dado el interés y correlación con esta

propuesta, al Poder Legislativo a través de los centros de estudios legislativos de Cámara de diputados y de La Dirección General de Investigaciones Legislativas Política y Estado, así como al Instituto Belisario Domínguez, quien como órgano especializado y encargado del desarrollo de investigaciones, análisis y estudios sobre los temas de la Agenda Legislativa tiene mucho que aportar, finalmente en materia Judicial, sugiero que la suprema corte de Justicia de la Nación a través del Consejo y del Instituto de la Judicatura Federal, así de manera conjunta propongo que todos ellos sean en quienes recaiga la labor de participar en la confección de los contenidos y materiales necesarios para la elaboración del temario, guías, bibliografía, y diseño de evaluaciones ó exámenes que deberán de aprobar todo aquel que quiera ser aspirante propietario o suplente de una diputación o senaduría.

La coordinación a cargo del INE y la Secretaria de Educación respectivamente será permanente, y se llevara acabo mediante reuniones y mesas de trabajo en donde se definan las contenidos y temarios para aplicar en reactivos o evaluaciones para poder calificar y examinar el grado de conocimientos que cualquier aspirante a un puesto de elección popular legislativa federal tenga.

Una vez definido el temario, los materiales de estudio, la bibliografía, el diseñado del examen y el método de evaluación, estos se entregar al INE para su difusión y distribución con excepción de los examen, los cuales serán aplicados posteriormente por el Instituto, posteriormente el propio Instituto hará entrega de estos contenidos a todos los partidos políticos y en al caso de las candidaturas ciudadanas o independientes el propio INE será quién de acceso a esta misma información aquellos ciudadanos que tengan esta interés para contender con legitima voluntad y derecho.

El objetivo de esta etapa es integrar y diseñar los contenidos, métodos de evaluación para lograr la máxima difusión de estos, concluyendo aquí la primera de las faces. ¿Cuándo hacerlo?, inmediatamente después de que entre en vigor esta reforma de adición que propongo.

La segunda etapa denominada de difusión debe de estar consignada a los partidos políticos y sus propios institutos y fundaciones, quienes serán responsables de que se realicen las labores de promoción y se conviertan en monitores encargados de replicar y difundir mediante conferencias, charlas, congresos, propedéuticos, secciones ó reuniones, el estudio de los temas propuestos apoyados en seminarios, diplomados y capacitación dirigida a los militantes de estos partidos que tengan el interés en participar como aspirantes para ser candidatos a diputados o senadores.

Esta fase dirigida a los partidos políticos, se basa en que son ellos, las instituciones idóneas para proyectar este conocimiento que prepare a los futuros candidatos, lo es porque cuentan con varios elementos que los refieren con la mayor vocación para hacer esta labor de enseñanza y educación legislativa, en primera instancia tiene cuantiosos presupuestos que pueden utilizar y que mejor que lo hagan para el beneficio de los propios ciudadanos y por ende de sus militantes, al brindar de herramientas educativas a sus prospectos políticos que mas tarden traducirán este esfuerzo en un mejor desempeño en su labor parlamentaria, los recursos para difundir, coordinar y organizar estos seminarios o diplomados así como para elaborar los materiales de

estudio y los honorarios de los profesores o asesores sería de su competencia y estarían bajo su responsabilidad organizativa y administrativa.

Otro argumento a favor de esta propuesta y concretamente de esta fase es que los partidos políticos sean los encargados de difundir y enseñar estas materias necesarias para aprobar los exámenes o evaluaciones de conocimientos para ser aspirante a una candidatura al Congreso de la Unión, ya que cuentan con infraestructura, tienen cedes e inmuebles en todo el país, inclusive casi todos tienen presencia en los municipios más representativos de los estados, para poder convocar y organizar estas jornadas de capacitación e instrucción en temas histórico, jurídicos, administrativos, constitucionales, conceptuales y sociales, como lo hemos ya mencionado.

La labor consistiría concretamente en convocar, promover, capacitar y preparar a los militantes que pretendan aprobar la evaluación que el INE realizaría para examinar a quienes quieran demostrar conocimientos para poder aspirar a una candidatura en observancia del requisito que en este trabajo se plantea de forma concreta, “Que como requisito para ser diputado o senador federal tengan conocimientos básicos para ejercer sus funciones”.

Esta etapa se deberá desarrollar de manera intermedia a partir del momento en que los temarios estén definidos con observancia del calendario electoral que determina los tiempos para sufragar.

La última o tercera fase, es la de evaluación y publicación de resultados. Que serían responsabilidad del INE como organismo autónomo, capaz de evaluar, calificar y

publicar los resultados ya que dentro de sus funciones es posible y pertinente el poderlo hacer, ya que también cuenta con un patrimonio y cuantiosos presupuestos para hacerlo sin menoscabo de sus funciones haciéndolo de manera complementaria a su labor y vocación democrática, también cuenta como con personal, infraestructura, medios e inmuebles para poder evaluar estos exámenes de conocimientos de manera imparcial y eficaz.

La cantidad y volumen de aspirantes es perfectamente manejable, pertinente y posible de evaluar, si consideramos que en el caso de los diputados solo existen 500 lugares y en el caso de los senadores 128, aún en el supuesto escenario que cada partido presente a 5 precandidatos por curul, son un número de exámenes que se pueden fácilmente evaluar.

Una vez valorados los aspirantes y obtenidos los resultados, propongo que los serían publicados de manera abierta y que los resultados serían propiamente la constancia necesaria y exigible de aquellos que podrían continuar con el proceso de sus candidaturas de manera interna en cada uno de los partidos, terminando aquí la etapa y el procedimiento, sin que exista el caso de apelar el resultado.

En obvio de los plazos constitucionales en materia legislativa federal, los términos para la aplicación de esta evaluación, serían cada tres y seis años respectivamente, aunado a que, en todo momento, se ceñiría a lo ya establecido en los tiempos y calendarios electorales de manera previa y suficiente para desarrollar estas tres etapas de manera puntual y cronológicamente correcta.

Considerando que este procedimiento requiere de gran colaboración y aunado al ordenamiento respectivo que por principio constitucional se tiene que ejercer, es como resulta posible el hacerlo, resulta lógico que el primer y segundo ejercicio sean mas arduos. Sin embargo a partir de el tercer ciclo de evaluación y captación de aspirantes instruidos, se ira formando una cultura participativa y con aspiraciones basadas en el conocimiento y en la educación de nuestros futuros legisladores, para lograr la primera generación de legisladores que sepan y que hayan demostrado sus conocimientos para ocupar una curul federal en términos del cumplimiento de este requisito que aquí propongo, adicionando nuestro articulo 55 constitucional.

Los tiempos son precisos para lograr, de darse esta reforma, la primera legislatura federal de diputados y senadores que lleguen por méritos propios y poseedores del conocimiento y educación legislativa básica, en los próximos comicios federales, logrando generacionalmente que en esa integración de un Congreso de la Unión capaz, además coincida con el propio centenario del aniversario de la constitución de 1917, con lo cual se honraría mercedamente esta celebración tan emblemática e histórica para nuestra nación.

Un ejemplo de esta propuesta de selección posible la refleja claramente el proceso de selección reciente motivado por la reforma del articulo 28 Constitucional, en particular me refiero a la convocatoria para a los aspirantes para ocupar el cargo de comisionados del Instituto Federal de las Telecomunicaciones, el cual seguí puntualmente y constituye un ejemplo real, el cual se llevó con un orden programado y

finalmente cumplió su objetivo, sin sobresaltos u oposiciones ya a la fecha han sido nombrados dichos cargos de consejeros provenientes de este proceso de selección.

A mayor abundamiento con este caso concreto en términos generales se previo en el procedimiento la logística y el procedimiento adquisitivo de selección, el cual fue meritorio por la importancia que reviste la reforma en telecomunicaciones y la trascendencia de los nombramientos por las decisiones que deberán de tomar, así es que el resultado en mi opinión logro su objetivo, pues recluto a los perfiles afines al puesto que describieron con antelación, es decir no llegaron improvisados o advenedizos, hubo un filtro de pre selección y sólo los que obtuvieron la mayor calificación en base a sus conocimientos, experiencia y capacidad hoy son comisionados, en términos generales se demostró que es posible conformar y reformar la integración de instituciones, que para este caso es aplicable en un órgano constitucionalmente autónomo como lo es el Instituto Federal de las Telecomunicaciones.

El proceso lo determino una convocatoria que puntualmente señaló paso a paso mediante un calendario las etapas y los procedimientos en base a la reforma constitucional anteriormente referida del artículo 28 y los co-relativos artículos 6, 7, 27, 73, 78, 94 y 105, en donde quedaron estipulados los términos, el tipo de convocatoria y fechas que determinaban las etapas para el registro de los aspirantes, la entrega de documentos, el examen de conocimientos con su respectivo temario y finalmente los criterios para la selección de los aspirantes, de esta manera quedo conformado el

organismo que refiero como un caso practico y de éxito, con el cual podemos modelar el procedimiento de selección que aquí propongo

IV. Temario básico de conocimientos para ser legislador federal.:

1. Historia de México
2. Conceptos jurídicos básicos
3. Conceptos políticos, Estado, Republica, Soberanía y Gobierno.
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
5. Los tres poderes de la Unión
6. Facultades y responsabilidades legislativas, Artículos 110 y 111.
7. Artículos 73,74,78 de la Constitución y correlativos
8. El control constitucional, el Amparo y el Artículo 105 Constitución
9. Técnica legislativa
10. Municipios y Distrito Federal, Artículos 115 y 122 Constitución
11. Administración publica y derecho administrativo
12. Presupuesto y impuestos

El conocimiento mínimo para tener una visión como legislador federal requiere necesariamente del basamentos procedentes de la historia nacional, conformado no sólo por datos, sino por criterios esenciales de la evolución social, política y cultural de México, hasta llegar a nuestros días, la historia como ciencia exige una disciplina de aprendizaje y curiosidad que legitime y justifique el nombramiento de un legislador.

La historia de México anterior a la llegada de los españoles en una serie de episodios de gran trascendencia social anterior a la concepción de una nación con sus múltiples dialectos y diversa geografía excepcional, concebido más tarde como territorio nacional que responde al legado de nuestra mítica raza ante la civilización humana que como México nos dimos a conocer, a partir de la historia antigua transcrita por soldados y monjes hombres de letras y espada, herederos de castilla como potencia mundial que fundo con nuestra cultura vieja y sabia un mestizaje severo pero con patrimonios de abolengo cargado de tradiciones exuberantes en su mayoría.

El idioma latino que heredamos del culto al catolicismo de la grandeza de la Nueva España como la llama José Vasconcelos en un estridente contraste con las colonias del norte, así Castilla nos heredó de Roma el ser cristianos a punta de lanza y caballo, en la Colonia que resuelva mas tarde nuestra verdadera identidad y nacionalidad hispano-indígena, en donde se dibuja el sentir castellano que nos forma como nueva nación, como Republica con un mapa que evoluciona geográfica y políticamente con batallas y gestas que forjan en este mapa histórico generaciones de caudillos, beneméritos altezas y revolucionarios, así es como nos vamos definiendo con patriotismo y dignidad histórica, con hechos acumulados que ilustran los juicios que tenemos de nuestro devenir como país, los hallazgos en nuestra memoria como patria de grandioso pasado, nos orienta con personalidad cultural y social a lo que somos. Nos dan guía de la realidad que nos antecede en donde la conciencia de este conocimiento es la propia derrota a la ignorancia que mayormente representa al los legisladores, como concebir entonces momentos, instituciones, cultura, procesos

sociales y económicos, trascendentes que definen a México y su vida pública y nacional.

Sin el descubrimiento de México el mundo estaba incompleto, en esta nueva geografía España buscando la Indias con Magallanes, Cortez, Pizarro y Cabeza de Vaca, navegando un mar español que iba de Florida a Yucatán.

Después un México pre-cortesiano que aguarda a las crónicas de Bernal Díaz del Castillo, quien describe a los Aztecas, Chichimecas, Olmecas, Toltecas, Tlaxcaltecas y Mayas, para adentrarnos en la Colonia el primer Virrey Antonio de Mendoza y la expansión de la minería como fuente de riqueza y su contraste de explotación en parte causante de la independencia y su guerra que expresaba albores de madurez en contra del imperio que logró la emancipación con Iturbide, Guerrero, Morelos e Hidalgo.

Después el caudal de Santa Anna, Texas, el Imperio y la Reforma, así arribamos a el sosiego de Porfirio Díaz que se atempera con los años, y con Madero surge nuestra Revolución tan mexicana como constitucionalista con Carranza y Obregón, Calles y el arribo del cardenismo.

Ya en lo contemporáneo Ávila Camacho, después la etapa de “El Partido Político” hegemónico y gobernante en el sentido pleno, digno de estudio, así llegamos a la poco ilustre y desperdiciada alternancia, para marcar un acento firme una vez más con el arribo de Peña Nieto.

Sin este conocimiento del bagaje que nos define como mexicanos, como puede osar algún diputado ó senador miembro del Congreso a decir algo, a pronunciar que, a legislar que, a defender o argumentar que, la ausencia de este tema histórico solo puede conminarnos a seguir igual, a mantener un Congreso como el que tememos, sin esperar nada de el.

Los conceptos jurídicos esenciales para legislar sintetizan una base de conocimientos necesaria para ejercer labores como legislador, quizá elementales pero necesarios, tal es el caso de las definiciones de figurar del derecho, que sin ellas es inexplicable el contexto legal y menos aun el parlamentario, innegablemente proveniente del derecho y de sus instituciones jurídicas de noción subjetiva, objetiva y positiva , desde su concepción mas simplista y su definición universal, así como la validez de su propia vigencia

Las fuentes del derecho como la costumbre y lo practico de su esencia que posteriormente deriva en la propia legislación, debe de entenderse por el legislador desde su concepción y definición en el sentido general, mas aún si conforma la propia “ley” ó la doctrina, y la jurisprudencia como fuentes formales de derecho del lenguaje jurídico útil para comunicar pensamientos y después ideas que resultan leyes, sin empeñarnos en que sea todo un jurista, el legislador, debe de tener estas nociones y bien conceptualizados los elementos que forman a esta ciencia.

Como ciencia lógica el derecho le brinda a quien lo desconoce una cálida recepción si el aprendiz es lógico y racional, que mejor oportunidad y obligación para acercarse al conocimiento de la ciencia del derecho que como diputado o senador, para buscar en

la comprensión de elementos y formalidades su labor como hacedor de leyes que conoce y comprende, por ejemplo: el principio que constituye la jerarquía y la superioridad de las leyes, que limita por serlo a las de inferiores.

Otro ejemplo que justifica que los legisladores conozcan de derecho, lo constituye la ubicación en el sistema normativo de los rango entre leyes desde la constitución los tratados internacionales y su aplicación federal, las normas generales, los decretos y su jerarquía aunado a las leyes reglamentarias y especiales.

El futuro diputado debe de tener noción aun somera de las ramas del derecho para tener una ubicuidad de las materia que pretende legislar y como muestra tendrá que conocer desde el principio elemental de identificar y diferenciar al derecho publico del privado. Así mismo deberá de tener un mapa mental de las ramas del derecho para identificar la regulación y su sistema así como los actos y negocios jurídicos, los delitos y los conceptos de persona en términos jurídicos, es decir que quien quiera ser candidato a una posición tiene que demostrar que tiene conocimientos esenciales de derecho para aspirar a ser legislador, por que todo legislador legisla para una sociedad y en un momento histórico definido y la trascendencia es tan amplia y libre como los propios conceptos y derechos establecidos con preexistencia.

Seguramente con conocimiento jurista el ejercicio parlamentario en México será mas realista, prudente, justo y visionario ponderando el bien común de los ámbitos de espacio, materia y temporalidad en donde el derecho sea promulgado por un legislador autorizado en derecho penal, administrativo, constitucional, agrario laboral, civil , internacional, mercantil y público.

En el marco de referencia para entender las razones expuestas en la constitución, es obligatorio el abordar a la política y sus conceptos, coincidiendo con Duverger en que los polos se encuentran en las definiciones y su arte ó ciencia esta en la raíz etimológica concebida como la actuación del poder mismo, que lo crea y se ejerce con un fin determinado.

Es necesario el dimensionar que en el lenguaje o argot utilizado en la disciplina parlamentaria contiene definiciones y términos propios de materias tan diversas y complejas como el de la política, la economía, la sociología y la propia historia, por esta causa, enfatizo que los aspirantes a legislador tienen que conocer en su más amplia capacidad estos temas necesarios para realizar sus tareas no sólo legislativas sino interpretativas, de gestión, de análisis , de creación, ratificación y litigiosas.

El diccionario político es amplio mas no interminable, los conceptos y definiciones deben de ser ubicadas y dimensionadas por los legisladores en base al conocimiento de sus acepciones y definiciones, pues estos, están obligados como sujetos políticos que representan a la mayoría de los ciudadanos, en posesión de estos conocimientos evitamos en el Congreso de la Unión terminajos, anglicismos o barbarismos que no solo deforman el lenguaje, sino que demeritan la propia disciplina parlamentaria sin recato jurídico.

Aquí busco que la expresión sea eso, una legítima herramienta del parlamento y no un conjunto de verborrea ocurrente e ignorante. Debe de ser educada y prudente tanto en sus declaraciones como en su contexto litera.

Ahora bien, resulta obligatorio y obvio que los legisladores no conocen ni el sentido semántico de la palabra constitución y sus acepciones como ente en el mas amplio sentido, correspondiente a fundar, establecer o dar origen y colocar, ley u ordenanza<sup>22</sup>, y menos aún su referencia histórica acompañada por la humanidad y desde el pensamiento constitucional jurídico y mexicano como fenómeno social, y obviamente mucho menos la formal y material de Kelsen o la que concilia al fenómeno social con la norma positiva aun con el contenido político e ideológico que en nuestra ley fundamental merece, así como consecuencia del saber legislativo hoy es más que necesario el que los legisladores sepan que es la Constitución para entender la relación entre la normatividad y la realidad, concretamente ignoran en su mayoría que, la Constitución es al norma constituyente, reguladora de la validez del sistema jurídico y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad”<sup>23</sup>,

Así, en esta nuestra realidad, como imaginar y pensar que es posible tener un Congreso capaz si sus diputados y senadores no domina y conocen este temas con profundidad, como exigir que sus dietas sean correspondidas si carecen de lo esencial, del primario deber de estudiar y conocer que es la constitución.

---

<sup>22</sup> Sanchez, Bringas Enrique , Derecho Constitucional, Méxicio, Porrúa, 2001, p126

<sup>23</sup> ibidem,132

La relevancia de su conocimiento por los protagonistas de este trabajo, los legisladores federales deben de tener en cuenta que como expresión del poder político la norma jurídica contenida en nuestra Carta Magna constituyente la definición de nuestro poder constituyente es su el tipo de Estado y la forma de gobierno con los atributos socio políticos que la forman.

El tema constitucional debe de ser obligatorio en el parlamento de lo contrario como pueden dimensionar por ejemplo a la supremacía constitucional, sus características su legitimación y legitimidad los principios constituyentes, su contenido, su interpretación y por ende las reformas constitucionales y sus restricciones.

Deben de saber que obligaciones y prerrogativas tienen ellos y los gobernados así como que ámbito de aplicación tiene su fuerza legal, que forma de gobierno esta expresada como voluntad del pueblo, que instituciones las conforman y que facultades y responsabilidades tienen., sin esta información mínima es imposible tener un Congreso eficaz y digno en su labor.

Recordemos que en las constituciones de 1824,1857 y 1917, están consideradas las facultades del Congreso para poder cumplir las funciones que le encomienda a los legisladores, las cuales se sintetizan en conceptos y valores universales como la verdad , la razón, la libertad, el orden y paz, y al justicia<sup>24</sup> esencialmente que en un

---

<sup>24</sup> Reflexion sobre una imagen de la Constitucion plasmada como alegoria en el óleo sobre tela de Petronilo Monroy, que se encuentra en el Superior Tribunal de Justicia de Zacatecas, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de justicia de la Nación, "La Constitucion Mexicana y sus Alegorías, México , 2006, p 62.

sentido amplio es la estructura histórica fundamental que tenemos plasmada como expresión de las voluntades del poder real de nuestra nación.

Como elemento de cohesión y organización del Estado y los derechos individuales las constituciones modernas y democráticas son la esencia del pronunciamiento del poder representado por sus factores reales, son una consecuencia histórica y circunstancial del momento en que se decretaron uno a uno los artículos que la conforman pudiendo evolucionar ó modificarse mediante reformas, enmiendas derogaciones o decretos, no obstante esta aseveración, debemos considerar que en ella se encuentra transcrito el sistema político y la forma de gobierno que ese Estado tiene y practica y es en consecuencia, de absoluta valía el tener y entender su concepción, su alcance no sólo jurídico como norma general y vigente, sino tener una dimensión, política , social y económica de ella.

Los legisladores deben de utilizar como guía a la Constitución en un sentido pleno ya que es el documento fundamental necesario para su quehacer legislativo diario, es su carta de navegación y deben no sólo conocerla sino interpretarla y manejarla, dominarla y estudiarla, máxime si aspiran a tener una carrera parlamentaria digna capaz de ir mas haya, haciendo estudios comparados entre otras constituciones para nutrirse con verdaderas reformas de vanguardia, evitando que los asesores y despachos costosos sean quienes conocen y dominan de manera especializada nuestra Constitución.

Los futuros legisladores contemplados en la reforma que propongo deben de saber y entender las teorías y descripciones conceptuales de una constitución es elemental conocer las teorías de Carl Schmitt con sus <sup>25</sup> dos elementos el de libertad individual y el elemento político de gobierno o la teoría de Lasalle, que enfatiza que la decisión política proviene de los factores de poder que mantienen vigente el orden jurídico ó la de Mario de la Cueva que nos habla de estructuras y su relación con los ciudadanos de manera individual omitiendo los derechos fundamentales, e inclusive deberán de tener conocimiento de la teoría constitucional que la define como el limite del poder como origen que establece las estructuras y su controles propios al poder político de un Estado y De Rolando Tamayo y Salmorán <sup>26</sup>, sin olvidar la teoría de Loewenstein que señala que los órganos, autoridades y funciones se limitan al marco legal que decreta la Constitución.

Estos legisladores deben saber con plenitud que la Constitución no puede ser estática pues seria ineficiente quedando demostrado con el hecho que en las mismas se establecen los mecanismos o procedimientos para modificarlas, así evitaríamos en gran medida que endosen este deber primordial a favor y abiertamente a los consultores ó asesores técnicos que nada tendrían que hacer ante un bloque de diputado y senadores que dominaran y conocieran los mecanismos y procedimientos constitucionales.

---

<sup>25</sup> Huerta Ochoa Carla ,Mecanismos constitucionales para el control del poder politico, México, UNAM, 2001, p 57

<sup>26</sup> ibidem, p59

Otro tópico fundamental para la función legislativa el control del poder, o control constitucional que tiene una trascendencia en el sistema de pesos y contrapesos político y en ejercicio del poder si bien es cierto que el poder es la imposición de la propia voluntad sobre otro, es necesario conocer los medios y sistemas para controlar o limitarlo, y para el caso del quehacer legislativo resulta obligatorio que sus integrantes conozcan sus efectos, funciones y obligaciones respectivas, así como los medios de control que la constitución contempla, nuevamente reclamo que no podemos partir de la concepción de un Congreso integrado por personajes distantes del conocimiento en temas tal relevantes propios de su trabajo y responsabilidad parlamentaria cuando estos invocan cualquier termino ó concepto, que los obliga al deber de inferir que conocen la consecuencia y mecanismos para ejercitar el control constitucional, aplicable máxime si tienen deberes de juzgadores en algunas de sus funciones y facultades contempladas en el propio artículo 73 de nuestra constitución, por lo tanto debe de ser menester inherente al ejercicio de su labor al legislar el saber de estos temas tales como el del control y procedimiento en materia derecho constitucional.

Por lo anterior, considero que el control, como tal es un termino que tiene una aplicación inminente y preponderantemente legislativa ya que goza de diversas acepciones tales como la jurídica, la procesal, constitucional, política y social para nuestro estudio y enfoque constitucional y evidentemente jurídico se puede resumir en cuatro vertientes:

Los sistemas de control constitucional

Los garantes del control constitucional

Los procedimientos del control y los medios o instrumentos jurídicos procesales.

En consecuencia son los poderes constituidos los que protegen a la propia constitución con la defensa de la misma ante los otros poderes y las disposiciones de carácter fundamental, en su ejercicio de órganos revisores, esta teoría clásica hoy por hoy es ignorada y desconocida por nuestros congresistas, mas aún desconocen que el control limitar al poder político y sus formas ( *Hans Kelsen* ) el control constitucional lo debe ejercer la jurisdicción constitucional con origen en la división de poderes que nos vigila y poner límites con los propios elementos y herramientas que el propio sistema constitucional prevé, siempre y cuando se conozcan sus dimensiones, uso y consecuencias. Es por eso que no solo es justificable el que los legisladores conozcan los conceptos y formas de control político, jurídico y constitucional sino que los apliquen como una consecuencia del saber que deben de poseer.

La función legislativa requiere de una herramienta necesaria aunque metodológica, concebida que es la técnica legislativa, la redacción de leyes es una actividad especializada que exige conocimientos en la organización administrativa del sistema jurídico en donde se insertan los preceptos y requiere de un lenguaje propio, reducido y certero.

El conocimiento lingüístico demanda de los legisladores un grado de instrucción que prevea los alcances de la interpretación del derecho positivo que se formule, la técnica legislativa es una disciplina de procesos metodológicos que se tiene que dominar a plenitud, si con responsabilidad se pretende legislar de manera eficaz.

Tomando como referencia del proceso clásico de legislar podemos vincular la justificación que exige a los futuros legisladores el tener los conocimientos básicos de

esta técnica, comenzando por la etapa de ubicar de la problemática se requiere una sensibilidad y visión social y política con vocación para identificar una necesidad en cualquier ámbito a presta para legislar, posteriormente ya frente a la esencia de la disciplina parlamentaria de legislar corresponde la redacción, es ahí en donde se requiere de un conocimiento metodológico no improvisado para materializar el trabajo principal del cargo como diputado ó senador y no legar esta obligación una vez mas a despachos, asesores, apoyos técnicos, organismos y equipos de redacción que no fueron electos como legisladores, siendo mas que onerosos prestadores de servicios, finalmente y a grandes rasgos en el proceso de creación de leyes se concluye con su discusión, aprobación y evaluación de los efectos de su vigencia.

Nada mas alejado de un verdadero legisladores, que los políticos que cobran como legisladores y no conocen ni cuantos artículos tiene la constitución su contenido y menos aun su interpretación ya no digamos que conozcan sus funciones y menos aun sus obligaciones y responsabilidades, sabemos que esto sucede por que es el cotidiano reflejo en los medios, los políticos de manera consuetudinaria declaran con ausencia ideas y debates sin razones fundamentadas en donde abundan los lugares comunes y la perorata declarativa sin sustento aderezada de vulgaridad legislativa disfrazada de ocurrencia melodramática que nos avergüenza como ciudadanos.

La insuficiencia teórica nos conduce a una baja calidad que trasciende en sus efectos y lo hace directamente en la etapa post legislativa, pues es necesario cuidar y conocer todas las etapas que conforman el procesamiento de una ley y hacerlo desde la

estructura o cuerpo de una ley, es decir desde el título, la exposición de motivos, la parte dispositiva y los transitorios.

La relevancia del municipio como el tercer orden de gobierno requiere un estudio obligado para cualquier legislador federal, mismo que debe fomentarse ya que en el se articula la función de gobierno entre la entidad federativa y la federación de manera directa, ahí se desarrolla la función pública diaria y a un nivel estratificado dentro del marco constitucional, consagrado en el artículo 115, el municipio como célula política y electoral es de primer orden pues cuenta con autonomía hacendaria y personalidad jurídica propia, con gobierno y como orden del Estado con facultades propias y públicas. Es inminente el señalar que el municipio ejerce las tres funciones como autoridad que la administración y el derecho conciben, la legislativa, las administrativas y las jurisdiccionales, su relevancia como institución de derecho público consiste en que está constituido por un territorio determinado que administra sus propios recursos, pero que depende de una entidad pública superior llamada entidad federativa.

Coincidente, Gabino Fraga refiere que el municipio en "una forma en que el Estado descentraliza los servíos públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada",<sup>27</sup>, es en este sentido que parte del temario que deberá de estudiar y conocer cualquier aspirante a legislador federal, debe incluir a esta figura de organización de la administración pública tan mexicana , el municipio.

---

<sup>27</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 18ª. Ed., México, Porrúa, 1978.

Así, mismo los legisladores deben manejar y estudiar los concepto básicos de la administración publica como materia y actividad primordial del gobierno y del ejercicio publico federal ya que se constituye como fin del sistema políticos, por eso propongo se considere como un tema obligatorio que los oriente en su planeación, organización y dirección, para brindar servicios a la colectividad.

Tienen que saber en que consiste realmente y desde el punto de vista teórico el sistema administrativo, su mecanismo y funcionamiento sus recursos materiales, técnicos y humanos, para tomar decisiones y alcanzar sus objetivos de cumplir con sus funciones.

El último tema que sugiero estudien los aspirantes es del presupuesto e impuestos como diputados tiene como obligación y función exclusiva el aprobar el presupuesto federal, de acuerdo con el articulo 74 constitucional, no obstante la mayoría no conocen los términos y conceptos elementales necesarios para tener un criterio objetivo y numérico, aunque técnicamente es complejo el tema impositivo y administrativo también es cierto que es obligatorio que sepan que es lo que están aprobando o modificando, desafortunadamente en la actualidad los apoyos técnicos concretan a los legisladores a hacer dictámenes que determinan realmente que hacer sin que en ellos intervenga un criterio de los legisladores que provenga de un conocimiento real ó de una experiencia profesional, salvo en honrosas excepciones sucede que sus determinaciones y discusiones son justificadas con argumentos teóricos y académicos , por eso esta facultad impositiva, no es cosa menos ya que los recursos públicos y la aprobación de su gasto en cada ejercicio es determinante.

Los criterios y conceptos de administración y contabilidad son necesarios para un legislador pues interviene en la decisión que prioriza el gasto para lograr el funcionamiento del país a través de su gasto, inversión, fomento y desarrollo de manera anual, considerando el ejercicio de los tres órdenes de gobierno, de los tres poderes de la nación y la de los organismos autónomos, la responsabilidad es mayúscula considerándolo que el presupuesto de egresos es uno de los documentos de la administración pública más importante que prioriza la atención a programas necesarios con los limitados recursos que el Estado recaudará, es por eso que el conocimiento de los conceptos y los mecanismos para los legisladores federales debe de ser obligatorio y es necesario que estén familiarizados con la integración y el procedimiento de los presupuestos y de sus etapas de planeación, programación, presupuesto, ejecución, control, seguimiento evaluación y rendición de cuentas, tanto del presupuesto como del paquete económico y el gasto programable y no programable ya que en se encuentran los mecanismos para desplegar el verdadero poder público denominado “control de bolsillo”<sup>28</sup>

## V. Iniciativa de la reforma constitucional propuesta

---

<sup>28</sup> Es una forma real de control político y administrativo que se practica de manera común por el Estado, articulada por la discrecionalidad en la asignación de recursos públicos, es una facultad que puede atribuirse mayormente al Poder Ejecutivo, aunque el Congreso de la Unión la practica de manera indirecta y a través de las comisiones de hacienda y presupuestaria, es una facultad meta constitucional y no está regulada ni se menciona en ningún cuerpo legal aun que su poder y eficacia mantiene un orden y obediencia las entidades federativas y en los municipios, así como en los organismos e instituciones considerados en el presupuesto anual de egresos.

DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 55 DE LA CONSTITUCION  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO ÚNICO. Se REFORMA el artículo 55, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

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

**IV. Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos necesarios para el ejercicio del cargo;**

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.

los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del distrito federal 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 los estados y del distrito federal, los magistrados y jueces federales o del estado o del distrito federal, así como los presidentes municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del distrito federal, 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.

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 hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años 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.

Con esta iniciativa, queda concluido este trabajo, que sin pretensiones intenta demostrar la importancia y necesidad de elevar el nivel de los integrantes del Congreso de la Unión de manera justificada, en su capacidad y conocimientos.

## CONCLUSIONES

La división de poderes enfatiza que el contrapeso del sistema político mexicano requiere un alto grado de conocimientos para realizar sus funciones legislativas y en consecuencia para vincular a la representación con la capacidad que históricamente se reclama por los ciudadanos.

Los legisladores que integran el Congreso de la Unión no poseen los conocimientos mínimos para ejercer su cargo, pues los partidos políticos no ponderan sus posiciones en las capacidades y conocimientos de sus candidatos sino más bien en sus cálculos electorales que coinciden con los obedientes apegos de sus militantes, quienes no se preocupan ó esfuerzan por saber, sino por tener.

El costo de asesores y despachos que apoyan a los legisladores, grupos parlamentarios, órganos técnicos y partidos políticos son costosos y son ellos los legisladores de facto, dejando relegados a los propios representantes en discusiones estériles y en espectáculos que los exhiben con una capacidad limitada para hacer su trabajo, en consecuencia es innegable que estamos pagando el doble o triple por legislar, es pertinente el auxilio de los órganos técnicos, pero de manera adecuada y mesurada, no totalitaria.

El proceso de selección para designar candidatos con conocimientos debe de ser previsto desde la selección interna que se realiza en el seno de los partidos políticos, para postular a los mejores y a los más orientados militantes que demuestren que sabrán ser legisladores. Logrando con los conocimientos exigibles inhibir a los participantes que aspiran y no poseen la capacidad, educación y talento para posteriormente ser, si las elecciones los favorecen legisladores federales, provocando una deserción sistemática de indeseables y costosos sujetos.

Partiendo de la idea que la primera tarea del Órgano legislativo "no es la legislación, como tal, sino la participación en la toma de la decisión política, en la ejecución de dicha decisión y en el control político"<sup>29</sup>, se justifica que los legisladores federales posean amplios conocimientos de cultura general y de sentido común, que estén basados en temas, materias, disciplinas y técnicas propias de su función como diputados o senadores de la República, aunque basto más no infinito el conocimiento

---

<sup>29</sup> Lowenstein, Klark, *Teoría de la Constitución*, 2a. Ed., Barcelona, Ariel, 1976, p. 259.

requerido para un legislador se resume esencialmente en tres grades materias: el derecho, la historia y la política, no podemos concebir a un verdadero parlamentario sin estas dotes en el dominio práctico y técnico de estas áreas. Sin embargo, hoy en día, aun sin ellas votamos por quienes no poseen siquiera estos elementales conocimientos.

Considero que el mecanismo eficaz para transformar en lo cualitativo a nuestros Congresos es con esta reforma constitucional, pues esta concebida de manera precisa para erradicar a quienes en su mayoría desacreditan la relevante y honrosa labor de ser representante popular y por otra parte posibilita que mejores y más preparados aspirantes con mayor perfil, puedan legítimamente acceder al poder, demostrando que pueden, saben y quieren, desde su curul un mejor país.

#### Bibliografía

ARTEAGA, NAVA, Elisur, *"Derecho Constitucional"*, 5ª reimpresión de la 3ª ed. México, Oxford University Press México, S. A. de C. V., 2011, Colección Textos Jurídicos Universitarios.

AVILA, ÓRNELAS, Roberto, *"La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Transición Democrática"*, 1ª ed. México, D. F., Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, 2012.

CAMPOSECO, CADENA, Miguel Ángel, *"El Orden del Día en el Procedimiento Parlamentario"*, 1ª ed. México, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2000.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *"Manual de Temas Legislativos"*, 1ª ed. México D. F., 2008.

CARBONELL, Miguel y PEDROZA, de la Llave, Susana, Coordinadores, *"Elementos de Técnica Legislativa"*, 1ª ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, Serie Doctrina Jurídica Núm. 44.

CARBONELL, Miguel, *"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes y Códigos de México"*, 160ª ed. México, D. F., Editorial Porrúa, S. A. de C. V. 2009.

CARBONELL, Miguel, Coordinador, *"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada"*, 17ª ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, S. A. de C. V. 2003, Tomo III.

CARREÑO, TRUJILLO, Celia y SAUCEDO, Isidro, Editores, *"Hacia una Nueva Constitución"*, 1ª reimpresión de la 1ª ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, Serie Doctrina Jurídica Núm. 8.

COVIÁN, ANDRADE, Miguel, *"¿Cómo Transformar el Sistema Político sin Reformar el Estado Social?"*, 1ª ed. México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A. C., 2008.

COVIÁN, ANDRADE, Miguel, *"Díez Estudios Anti dogmáticos sobre el Sistema Constitucional Mexicano"*, 1ª reimpresión de la 1ª ed. México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A. C., 2011.

FIX-ZAMUDIO, Héctor , VALENCIA CARMONA, Salvador, *"Derecho constitucional mexicano y comparado"* 2ª ed. México, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2001.

DUVERGER, Maurice, *"Los Partidos Políticos"*, 14ª reimpresión de la 1ª ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, Título original *Les Parties Politiques*.

HUERTA, Ochoa, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, 2ª ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, Serie Estudios Jurídicos Núm. 1.

KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 3ª ed. México, D. F., Programa Editorial, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 2008.

LOWENSTEIN, Klark , *Teoría de la Constitución* , 2a. Ed., Barcelona, Ariel, 1976.

MORA-DONATTO, Cecilia y SÁNCHEZ, Gómez, Elia, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa (Una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa)* , 1ª ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, H. Congreso del Estado de Tamaulipas, 2012, Serie Doctrina Jurídica.

SÁNCHEZ, BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 6ª ed. México, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2001.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Constitución Mexicana y sus Alegorías*, 1ª ed, México , 2006.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, 4ª ed. México, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 1968.

VALADÈS, Diego, *La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales*, 1ª reimpresión de la 2ª ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, El Colegio Nacional, Serie Estudios Jurídicos Núm. 116.

VALENCIA, ESCAMILLA, Laura, *La disciplina Parlamentaria en México*, La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, 1ª ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, Serie Doctrina Jurídica Núm. 221.

