



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

KARLA PAOLA CALDERÓN PÉREZ

REELECCIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO

**Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86**

Zapopan, Jalisco, Agosto de 2016.

A Dios, a quien debo todo lo que soy.

A mis padres, Argelia y Juan Carlos
por permanecer siempre a mi lado y
a quienes debo todos mis logros.

A Diana por ponerle alegría y luz a mis días.

A Luis por estar siempre presente.

A Guillermo por todo su apoyo y paciencia.

ÍNDICE

Introducción	7
1. Presupuestos	10
1.1. EL Estado	10
1.2. Soberanía	16
1.3. Forma de Estado y de Gobierno	19
1.3.1. República.....	20
1.3.2. Representativa	21
1.3.3. Democrática	25
1.3.4. Laica	27
1.3.5. Federal	31
2. El Poder legislativo en México; la conformación del Congreso de la Unión y la duración de sus miembros	35
2.1. Conformación del Congreso de la Unión.....	40
2.1.1. Cámara de Diputados.....	41
2.1.2. Cámara de Senadores	46
2.2. Funciones del Congreso de la Unión	48
2.3. Relación de los legisladores con su partido	61
3. Partidos Políticos en México	64
3.1. Historia de los Partidos Políticos en México.....	67
3.2. Papel de los partidos en México	78
4. Antecedentes históricos de la reelección en México	86
4.1. Primeros años de independencia	86
4.2. Santa Anna, la Constitución de 1857 y la Reforma.....	94
4.3. La Constitución de 1917 hasta 2014	98
5. La Reforma Político Electoral del año 2014.....	107
5.1. Régimen de Gobierno	108
5.2. Autoridades electorales	114
5.3. Régimen de Partidos	116
5.4. Comunidad Política	118

5.5. Leyes Federales	119
6. Reelección en el Poder Legislativo.....	122
6.1. Argumentos en contra	123
6.2. Argumentos a favor	128
Conclusiones.....	140
Propuestas	146
Fuentes Consultadas	149

INTRODUCCIÓN

“...before I can live with other folks I've got to live with myself. The one thing that doesn't abide by majority rule is a person's conscience”

-Harper Lee-
To kill a Mockingbird

Durante el desarrollo de la presente investigación fueron utilizados diversos métodos de investigación, siendo los principales los métodos deductivo, históricos y de análisis. Se utiliza el método deductivo dado que se llega a conclusiones a través del análisis de situaciones observadas; además, se utiliza el método histórico por medio del análisis de los cambios ocurridos en el país a partir del inicio de su vida independiente, y finalmente se utiliza el método de análisis por el cual se estudian opiniones de juristas y estudiosos tanto de cuestiones jurídicas como de ciencias políticas.

A partir de la reforma al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, existió en México una política que prohibía la reelección de diputados y senadores para el periodo inmediato. Sin embargo, aún cuando la prohibición pudiera tener algún sentido práctico en el momento en que se llevó a cabo, la situación actual de México requiere que su sistema político evolucione de acuerdo con sus actuales necesidades. Es evidente que el unipartidismo que reinaba en México en años anteriores, es ahora cosa del pasado y que disposiciones como la prohibición de la reelección consecutiva de diputados y senadores sean ahora no sólo disposiciones inservibles, sino que también disposiciones que representan una carga para el avance y el crecimiento del país, y sobre todo una limitante para la democracia.

La prohibición de la reelección legislativa inmediata actualmente ha sido eliminada de nuestro sistema jurídico a través de la reforma llevada a cabo en el año 2014, no obstante cabe preguntarse si esta reforma es suficiente para satisfacer las exigencias de la democracia en la vida actual de nuestro país.

La reelección es un elemento propio de los sistemas democráticos; no obstante la historia particular de nuestro país estableció con el paso del tiempo la limitación de la misma. La “no reelección” como principio fundamental de nuestro sistema político se ha arraigado como resultado de la historia de nuestro país en el ámbito del poder ejecutivo de una manera positiva. Sin embargo, cabe destacar que dicha prohibición en 1917 fue establecida únicamente en lo relativo a la reelección presidente de la república, alcanzando erróneamente a la reelección de los miembros del Congreso de la Unión durante la década de los 1930’s, provocando problemas y favoreciendo la partidocracia en México, y la falta de rendición de cuentas por parte de los legisladores la ciudadanía.

Para poner de manifiesto la necesidad de una legislación que permita la reelección de Legisladores de forma plena, empezaremos delimitando el contexto en el que se desenvuelve el sistema político mexicano, definiendo al Estado mismo y sus elementos principales.

Posteriormente en el segundo capítulo se expondrá la forma en la que el poder legislativo es ejercido en México, sus principales funciones, su conformación y la forma en la que se desarrolla en el sistema político mexicano.

A continuación en el capítulo tres se hablará de las agrupaciones denominadas Partidos Políticos quienes en la actualidad han ganado un papel protagónico en el sistema político mexicano y con ello en la toma de decisiones de carácter político, me referiré a su surgimiento y de su influencia que ejercen sobre el poder legislativo.

En el cuarto capítulo, continuaremos hablando de la reelección a través de la

historia en México, demostrando así que el principio revolucionario de “no reelección” no involucraba la reelección de los miembros del Congreso de la Unión, así como de las propuestas e iniciativas que aclamaron a favor de la eliminación de la prohibición llevada a cabo a través de la reforma del año 1933, y exponiendo así que las razones para su implementación han dejado de tener vigencia en la vida actual de nuestro país.

No fue sino hasta el año 2014 que la prohibición de la reelección inmediata de diputados y senadores fue eliminada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto como resultado de una serie de reformas de carácter político que modificaron las disposiciones en dicha materia, reforma a la que se hará referencia exponiendo las principales modificaciones al sistema político.

Por último en el sexto capítulo, hablaremos de la reelección, su definición, argumentos a favor y en contra, las razones por las cuales debería existir en nuestro sistema político haciendo la comparación con países extranjeros con sistemas políticos similares al mexicano, y las ventajas que conllevaría la permisión de la reelección inmediata plena y expondremos si la reforma alcanza dichos ideales y ventajas, y si la misma representa un avance o un retroceso para el ejercicio de la democracia en nuestro país.

Actualmente los argumentos a favor de la reelección han tomado mayor fuerza en el discurso político, dada la tendencia actual por fortalecer la democracia y hacer valer la voz del pueblo, esto no solo por la reforma reciente al artículo 59 constitucional, sino con la reforma política llevada a cabo en el año 2014, es por esto, que debido a esta serie de reformas es importante analizar si en específico la reforma al artículo 59 que contenía la prohibición de la reelección inmediata de legisladores alcanza los objetivos planteados en su exposición de motivos, y por los autores que abogaron en su favor.

CAPÍTULO I PRESUPUESTOS

Para iniciar, es de suma importancia dejar por sentados algunos conceptos sobre los cuales se desarrolla el tema central de esta investigación, de tal forma que se clarifique el contexto en el cual se les entiende. La reelección del poder legislativo tiene una forma de ser única en nuestro sistema y para plantear cuestiones relacionadas con ésta, resulta importante dibujar el contexto en el que se desenvuelve.

La tesis no busca realizar un estudio profundo sobre estos temas (dado que cada uno sería tema de su propia investigación) sino que da por aceptadas las definiciones que en seguida se refieren.

A efectos de lo señalado en el párrafo anterior, comenzaremos afirmando que México se desenvuelve como un Estado Moderno, es por eso que considero importante en primer lugar hablar de lo que es el Estado.

1.1. EL ESTADO

Para efectos de esta investigación se dará por presupuesto (sin adentrarme, en las teorías a favor o en contra de esta aseveración) que vivimos en un modelo de Estado Moderno, concepto que posee características propias e indispensables para la existencia y desarrollo del sistema político mexicano. Sin extendernos más en las teorías acerca de la existencia necesaria (o innecesaria) de un Estado en una comunidad políticamente organizada sólo señalaremos que la existencia del derecho no presupone necesariamente la existencia de un Estado¹, pero tampoco implica que se traten de dos elementos distintos y separados uno del otro, al contrario, se trata de una complementariedad entre Estado y orden jurídico, tal como lo refiere George

¹ KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y Del Estado*, Universidad Autónoma de México, México, 1983, p.216.

Jellinek “Estado y derecho han estado desde el principio enlazados uno con otro”², y además agrega que “...la formación de asociaciones con un fundamento territorial va enlazado con la formación de un orden jurídico complicado que tiene, en cuanto tal, sus firmes cimientos...”³. Estado y derecho se encuentran íntimamente relacionados entre sí. Es por esto que, es de gran importancia dedicar el presente capítulo a definir el Estado y con esto plantear el contexto en el que se desarrollan las normas y teorías relacionadas con el tema objeto de esta investigación.

El Estado, de acuerdo con lo esgrimido por el autor Eduardo Andrade Sánchez⁴ surge de la misma comunidad en crecimiento⁵, en donde antes existían sólo seres individuales con necesidades individuales, surgieron necesidades que ya no podían ser satisfechas por sí mismos sino que tuvieron la necesidad de agruparse para satisfacer estas nuevas carencias (el hombre es un ser social por naturaleza), de tal forma que se unieron en sociedades que cada vez se volvieron más complejas y organizadas (algunas sociedades de forma más rápida que otras) con circunstancias y relaciones de diversos tipos, teoría que de forma similar encontramos explicada por el autor Norberto Bobbio quien considera que el surgimiento de este nuevo tipo de relaciones dieron como resultado conflictos económicos, sociales, e ideológicos que requirieron a su vez, la formación de instituciones estatales capaces de resolverlos⁶, lo que gradualmente dio como resultado a la formación del Estado como lo conocemos actualmente.

² JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p.160.

³ *Ibidem*, p.159.

⁴ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Teoría General Del Estado*, Harla, México, 1987, pp. 3-42.

⁵ Andrade en su libro *Teoría General Del Estado* basa alguna parte de su estudio en el análisis y la graduación de las sociedades planteada por Lapierre en función de su organización política (ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *op. cit.* pp. 3-42).

⁶ Norberto Bobbio en su obra *Estado, gobierno y Sociedad* realiza una explicación acerca de las tres concepciones de la sociedad civil frente al concepto de Estado, en la primera de las concepciones se considera a la sociedad civil como todas aquellas relaciones que aún no han sido reguladas por el Estado, es decir, se entiende como una precondition del Estado, la segunda de las acepciones considera a la sociedad civil como una antítesis del Estado, estando aquella conformada por los grupos que buscan la emancipación del poder político, por último la tercera de las acepciones considera a la sociedad civil como el fin del estado mismo, basándose en las ideas de Gramsci expone que esta última acepción considera la “absorción de la sociedad política en la sociedad civil”. Bobbio concluye que la sociedad civil es el lugar en donde surgen conflictos que deberán ser regulados por instituciones Estatales, las cuales (si desean conservar su legitimidad) deberán estar cada vez más capacitadas para resolverlos, esta concepción es tomada como cierta por Marx de quien el autor hace un breve estudio, cabe destacar que es en este punto donde Bobbio hace énfasis en la importancia de los partidos políticos (que no pertenecen totalmente ni a la sociedad civil ni al Estado) como transmisores de las demandas de la sociedad civil, demandas que deberán convertirse en objeto de las decisiones políticas. (Véase BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 39-45).

El Estado, su definición y las partes que lo conforman han sido ampliamente estudiadas por diversos autores, entre los cuales encontramos a Hans Kelsen, Georg Jellinek, Carré de Malberg, Ernesto de la Torre Villar, Andrés Lira, Federico Reyes, Jorge Carpizo, entre otros, de estas investigaciones han surgido innumerables definiciones y conceptos.

El Estado puede entenderse principalmente desde dos perspectivas, en primer término encontramos el Estado como unión de personas, como una comunidad política, concepto que han utilizado diversos autores para referirse al término Estado⁷, no obstante lo anterior el término es erróneo, dado que el concepto de Estado tal como se conoce actualmente (la segunda visión) y al que se hará referencia a lo largo de esta Investigación surge a partir del siglo XVI consolidándose de manera clara con la paz de Westfalia en 1648, incluso si seguimos los estudios realizados por Jellinek (quien al inicio considera el Estado toda aquella comunidad y agrupación que se une para consecución de un fin,) plantea el problema de definir en qué momento una comunidad se convierte en Estado⁸ llegando a la conclusión de que el Estado no surge sino hasta que posee la nota esencial de soberanía o dicho en palabras del mismo autor:

Una nueva formación de un Estado se considera, pues acabada, si todos los elementos esenciales de un Estado existen realmente de una manera indubitable en el caso de dado, y la comunidad así formada está en situación de actuar como tal. Así sucede cuando sus órganos ejercitan realmente la soberanía, y a ellos se obedece de un modo efectivo.⁹

⁷ Tal es el caso de las críticas realizadas por Cordero Pando a Niboyet quien utiliza el término Estado para referir lo que realmente es una *República*, añadiendo que el uso del término es, además anacrónica, ya que en esta obra se hace referencia al término Estado para referirse a una comunidad política, cuando el concepto de Estado no había sido formado en su totalidad. (GATT CORONA, Guillermo Alejandro, *El Derecho de Guerra Contemporáneo*, op. cit. pp. 291-298).

⁸ Jellinek en su obra "Teoría General del Estado" inicia su planteamiento acerca del surgimiento del Estado, hablando de las comunidades que surgen como organizaciones de poder que llevan su vida conforme a normas, posteriormente, con base en esta premisa realiza en el análisis acerca de las comunidades que pudieran considerarse o no como Estados, pasando de las comunidades de la antigüedad por las cuales la comunidad era el producto de disposiciones naturales y no de normas lo que lleva a no poder considerarlas como Estados, posteriormente plantea el problema de la Edad media concluyendo que las normas tampoco pueden ser el elemento determinante de la formación de Estados, para posteriormente referirse a la formación del Reino de Westfalia ordenada por decreto de Napoleón, que aún cuando establecía normas para la formación del nuevo Estado, concluye que la creación de normas de funcionamiento o una constitución no es suficiente para la formación de un Estado sino que además es necesaria la voluntad de su formación y la autoridad suficiente para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones, concluyendo finalmente que lo que propicia la formación de un Estado es su soberanía, soberanía con la que no contaban las organizaciones como la *civitas romana*, la *polis griega* ni mucho menos el *feudalismo de la Edad Media*. (JELLINEK, George, op.cit., pp. 159-168).

⁹ *Ibidem*, p.165.

Aunado a lo anterior Kelsen en su obra Teoría General del Derecho del Estado¹⁰, define el término “Estado” como un término equívoco, debido a los distintos usos que se le pueden dar a la palabra (como órgano, como comunidad, como territorio, etc.) el enfoque de Estado al que se hará referencia en el presente trabajo, de acuerdo con el tema que nos ocupa, será el que define el autor referido al inicio de esta párrafo, es decir, el Estado analizado desde una visión jurídica, y con la nota esencial de soberanía, al que hago referencia en el párrafo anterior.

Bajo el enfoque anterior de Estado encontramos diversas definiciones, algunas de las cuales se citan a continuación, con el fin de que, a partir de lo expresado por diversos autores podamos determinar, tanto los elementos indispensables del concepto y a partir de ahí plantear la definición más *ad hoc* con el contexto mexicano.

El concepto de Estado según Kelsen es: “una comunidad por un orden jurídico nacional... como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye...”¹¹

El mismo autor también define al Estado como: “...sociedad políticamente organizada, por que es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y este orden es el derecho”¹²

Por otra parte George Jellinek define al Estado como: “corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o... la corporación territorial dotada de un poder de mando originario”¹³

Para Carré de Malberg antes que todo, el Estado es una comunidad humana caracterizada por ser: “colectividad pública que se sobrepone a todas las

¹⁰ KELSEN, Hans, *op.cit.* pp. 215-228.

¹¹ *Ibidem.* pp. 215 y 216.

¹² *Ibidem.*, p. 226.

¹³ JELLINEK, George, *op.cit.*, p. 196.

agrupaciones particulares de orden doméstico o de interés privado... que puedan existir entre sus miembros”¹⁴.

De las anteriores definiciones, se puede deducir que el concepto de Estado se construye sobre cuatro elementos fundamentales: población, territorio, gobierno y soberanía.

Empezaremos hablando brevemente de la población como elemento constitutivo del concepto de Estado, de acuerdo a lo mencionado por Carré de Malberg antes que todo, el Estado es una comunidad humana caracterizada por ser una “colectividad pública que se sobrepone a todas las agrupaciones particulares”¹⁵. Esto denota la necesaria existencia la población en un Estado, es decir, no podemos hablar de Estado sin referirnos al elemento humano que lo conforma, un Estado implica necesariamente la existencia de una asociación de personas.

La población de un Estado podría entenderse como “...el número de personas que habitan el territorio de un Estado”¹⁶, sin embargo, que las personas vivan en un territorio no significa necesariamente que formen el pueblo del mismo, es decir que tengan el carácter necesario para tomar decisiones que afectan la vida del Estado, para considerarse perteneciente a un estado es necesario “...el vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo con un Estado”¹⁷ es decir, la nacionalidad como la institución jurídica por la cual se relaciona a un Individuo con un Estado.

Es importante destacar la importancia del término “nacionalidad”¹⁸ en su relación con el elemento personal del Estado ya que, es la nacionalidad de las personas las que los hace parte de un Estado, es decir, el elemento humano se

¹⁴ CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 822.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p.186.

¹⁷ *Ibidem.*, p.190 citando a Niboyet.

¹⁸ Schmal hace un estudio acerca de los principios y criterios para tribuir nacionalidad y expone que dichos criterios son *jus sanguinis* (la nacionalidad de sus padres), *jus soli* (por el lugar de nacimiento), *jus domicili* (por el domicilio en el que ha decidido establecerse), *el jus optandi* (derecho a optar, en casos especiales, con fundamento en el *jus sanguini* o el *jus soli*) y el *jus officii* (de oficio, se ofrece a quienes prestan sus servicios, tal como ocurre en la Ciudad del Vaticano), GONZÁLEZ SHCHMAL, Raúl, *Ibidem.*, pp. 191- 193.

conforma con las personas que cuentan con la nacionalidad del Estado es “la pertenencia jurídica de una persona a la población constitutiva de un Estado”¹⁹.

No obstante lo anterior, con la constante globalización y la cercanía cada vez mayor entre los Estados, la migración y los derechos humanos, la determinación de la nacionalidad ha tenido cada vez mayores complicaciones, sin ahondar más en el tema, sólo diremos que han suscitado cambios, como la regulación de la múltiple nacionalidad en nuestro país, o el problema de los apátridas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU²⁰.

El segundo elemento fundamental del Estado es el territorio, el Estado de acuerdo con Schmal²¹ quien hace referencia a lo expuesto por Jellinek requiere de un territorio²² por dos razones principales, en sentido negativo para que ningún poder ajeno al Estado ejerza funciones de autoridad dentro del mismo y en sentido positivo de tal forma que las personas que residan dentro del territorio del Estado queden sometidas a la autoridad del mismo. El Estado requiere un territorio sobre el cual ejerza su poder, y sobre el cual no exista una injerencia ajena²³, al respecto concuerdo con Carré quien afirma que el hecho de que exista un territorio sobre el cual el Estado ejerza su potestad no implica una relación de sujeto objeto entre ambos, el territorio es para el Estado un elemento de su ser no de su haber²⁴.

Para Jellinek el territorio de un Estado es “La tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado, considerada desde su aspecto jurídico, significa espacio en que el poder del Estado puede desenvolver su actividad específica, o sea, la del poder público”²⁵.

¹⁹ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op. cit.* 190 citando a Battifol.

²⁰ Véase capítulo VII de GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op. cit.*

²¹ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Ibidem.*, p.224

²² El territorio del Estado puede encontrarse unido de forma homogénea o tal como le señala Schmal puede encontrarse desmembrado, y estar integrado por partes que no son contiguas como es el de Hawaii. *Ibidem.*, p. 225.

²³ En este punto cabe resaltar que el territorio de un Estado no comprende sólo la parte bidimensional del mismo, sino que, dentro del territorio se comprende la parte terrestre, aérea, marítima e incluso subterránea sobre la cual el Estado ejerce su poder.

²⁴ CARRÉ DE MALBERG, R., *Op. cit.* pp. 22 y 23

²⁵ JELLINEK, George, *Op. cit.* p.235.

Por lo que respecta al Gobierno, el tercero de los elementos que constituyen el concepto de Estado, se define como la “potestad pública que ejercer autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional”²⁶.

Muy aunado al tema del gobierno y de la autoridad coercitiva como el elemento constitutivo del concepto Estado, encontramos el cuarto elemento “la Soberanía” misma de la cual hablaremos más ampliamente a continuación, esto por tratarse del Elemento que considero fundamental para diferenciar entre un Estado y una Comunidad políticamente organizada, es decir, es el elemento que hace que el Estado sea tal.

1.2. SOBERANÍA

Tal como lo refiere el doctor Guillermo A. Gatt en la actualidad, no podemos hablar del término soberanía tal como se hacía en 1648 tras la paz de Westfalia, como “poder absoluto”, dicho término ha ido adquiriendo un significado diverso tras los constantes límites impuestos a los Estados, y al respecto señala:

La soberanía ya no es definida ni concebida en los mismos términos que tras la paz de Westfalia en 1648, cuando se le entendía en los términos absolutos a los que se refería Bodino al definirla como “el poder absoluto y perpetuo de una República”. Ahora, “los gobiernos no están totalmente escudados por principios de soberanía y jurisdicción local cuando realizan violaciones egregias de derechos humanos o de otra manera exponen a sus poblaciones a abusos generalizados o sistemáticos”. Teniendo como un punto de inflexión el fin de la segunda guerra mundial, la globalización adquiere (con sus enormes virtudes y defectos) un alcance enorme. Así, incluso la faceta de la “soberanía” tiene límites que no pueden ser sobrepasados por un Estado, so pena de ser sancionados por la comunidad internacional²⁷.

No obstante lo anterior, el concepto Soberanía no ha dejado de ser vigente a la hora de definir al Estado Moderno, ya que, independientemente de los límites que tenga en la actualidad, aún es necesario que un Estado cuente con soberanía para

²⁶ CARRÉ DE MALBERG, R., *Op. cit.*, p. 26.

²⁷ GATT CORONA, Guillermo Alejandro, *El Derecho de Guerra Contemporáneo*, ITESO, Universidad Panamericana, México, 2013, p.88.

considerarse como tal, incluso, podríamos afirmar que actualmente es más necesaria que en épocas pasadas.

Para Leonel Pereznieto²⁸ la soberanía es el poder de un Estado que: "...debe ser en todo caso autónomo, esto es, debe poseer la capacidad de manifestarse hacer adentro y hacia fuera como una fuerza que vale y se determina por sí misma..."²⁹

De acuerdo con el mismo autor, la definición actual de Soberanía posee rasgos característicos de las ideas que la originaron, tal como las ideas de Nicolás Maquiavelo quien afirmaba que el príncipe era tal por no tener un poder por encima de él.

Por otra parte, Hermann Heller sostiene que: "... un Estado soberano significa que es una unidad decisoria universal dentro de su territorio... lo que evita el desgarramiento de la soberanía en una soberanía jurídico-estatal y en otra soberanía internacional..."³⁰

En relación a lo expuesto, en el caso de México y de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la soberanía reside en el pueblo.

Al respecto podemos deducir de las investigaciones realizadas como Carré de Malberg que existen dos posturas al respecto, la primera ha sido estudiada por Carré de Malberg quien dentro de sus investigaciones señala que no fue sino Rosseau quien dio una explicación más clara a la teoría de que la soberanía tiene su origen en un contrato³¹ entre los miembros del Estado por el cual se crea una autoridad superior a los individuos, cada individuo firma el contrato por el cual cede una parte

²⁸PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Introducción al estudio del derecho*, Oxford, Sexta Edición, México, 2009, p. 369.

²⁹*Idem.*

³⁰HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 225.

³¹ROSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social o principios de derecho político*, Porrúa, México, 1982, p. 51.

de su libertad y se somete a la autoridad de toda la nación; Carré de Malberg además considera que la teoría tiene su surgimiento principalmente en la expansión de la idea de Democracia, y de ideas como las de Jean Jacques Rosseau y de Tomas Hobbes³². Con lo que la primera visión considera que la soberanía tiene su origen en el pueblo considerando incluso la posibilidad de un Estado sin soberanía.

Por otra parte, el mismo autor (Carré de Malberg) se manifiesta en desacuerdo con la idea de los autores citados por él y además toma la postura contraria a la de Jellinek (antes referida) que afirma que no pueden existir Estados sin soberanía, y al respecto sostiene que considera que la soberanía no puede surgir de las voluntades individuales y argumenta que “Sólo el Estado tiene como propiedad ser soberano y no existe, en el Estado, soberanía anterior a la del Estado mismo”³³. De acuerdo con este autor, la teoría del Contrato Social Esgrimida por Rosseau comete el error de considerar la soberanía como producto de la voluntad de los miembros del Estado, y sostiene que la soberanía se comunica a los ciudadanos después de ser engendrada por el Estado. Es decir, la segunda postura (la que toma Carré de Malberg) considera que la Soberanía surge del Estado mismo, y es éste el que la comunica al pueblo, con lo que no es posible contemplar la idea de un Estado sin soberanía.

Como conclusión y para efectos de esta investigación, concordamos con la teoría de Carré de Malberg, y se considera que la Soberanía únicamente puede existir en el contexto de un Estado, no podemos hablar de soberanía en ámbito distinto al de un Estado, es decir, la soberanía surge del Estado mismo no de las voluntades, independientemente de en quien se deposite dicha soberanía (en el pueblo, en el gobierno, en el Estado mismo, incluso en Uniones de Estados, etc.).

En el caso de México la Soberanía (tal como se mencionó líneas arriba) reside esencialmente en el pueblo, éste es su “titular originario y permanente”³⁴, por lo que el poder supremo del Estado mexicano tiene como titular y detentador al pueblo,

³² CARRÉ DE MALBERG, R., *op.cit.*, pp. 875-887.

³³ *Ibidem*, p. 887.

³⁴ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p. 129.

quien “tiene la atribución de poder constituyente para autodeterminarse jurídica y políticamente y delegar el poder a una potestad suprema del Estado”³⁵ y sobre el cual no existe poder alguno, es el del pueblo, lo anterior de conformidad con el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que al respecto señala: “**Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”³⁶

Al respecto, autores como Pereznieto, señalan que el hecho de que la soberanía esté depositada en el pueblo más que una teoría correcta, equitativa y novedosa, se trata de un atraso en la evolución del concepto de soberanía³⁷, sin embargo, con el fin de no desviarnos del tema que nos ocupa no ahondaremos más en estos comentarios.

Tal como quedó asentado líneas más arriba, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía de la Nación Mexicana reside en el pueblo, y es éste quien decide la forma de gobierno, de Estado y la manera en que se manifiestan.

1.3. FORMA DE GOBIERNO Y DE ESTADO

De conformidad con el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el pueblo quien en ejercicio de su soberanía decide la forma de gobierno y la forma de estado de los Estados Unidos Mexicanos. Las características de dichas formas en México de acuerdo con nuestra propia Carta Magna se encuentran referidas el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que a la letra dice: “**Artículo 40.** Es voluntad del

³⁵ *Idem.*

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 6 de mayo de 2015.

³⁷ Pereznieto, utiliza como ejemplo el caso de la Unión Europea, y al respecto resalta que existió una gran evolución en el avance de la Soberanía posterior al tratado de Maaztricht de 1994 por el cual los países miembros de la Unión cedieron una parte de la soberanía para formar órganos de gobierno comunes a la Unión (véase PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *op.cit.*, pp. 369-375).

pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”³⁸

Por lo anterior, nos parece fundamental definir cada una de las características que enumera el artículo antes transcrito con el fin de dejar en claro la forma en la que se maneja el Estado mexicano y cuál es, a grandes rasgos, su forma de manifestarse.

1.3.1. REPÚBLICA

En primer lugar se hablará del Estado mexicano como República, de acuerdo con el jurista Raúl González Schmal la palabra república proviene de los vocablos latinos “*Res pública*” mismos que pueden traducirse como “cosa pública” lo que para dicho autor significa: “... lo que atañe a la actividad de los poderes públicos, de las relaciones de éstos con los ciudadanos, del orden jurídico, de la paz, del interés social; es la esfera donde se desarrolla la vida pública en la comunidad política y que teológicamente está orientada a la consecución del buen público temporal”³⁹.

Por otra parte Nicolás Maquiavelo al respecto opina que: “Todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido y son repúblicas o principados”⁴⁰ con esto queda claro el antagonismo que para dicho autor existía entre el concepto de Monarquía y República, considerándolas como las únicas formas de gobierno existentes, todo aquello que no fuera monarquía es república y viceversa.

³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la referencia a la laicidad del Estado no se encontraba en la redacción actual del artículo 40, puesto que, no fue sino a partir del año 2012 que se añadió la palabra “laica” al artículo en referencia, esto como resultado de múltiples iniciativas y debates iniciados desde el año 2007 en torno a la creciente pluralidad religiosa en México, a través de la reforma al artículo 40 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de noviembre del año 2012.

³⁹ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p. 68.

⁴⁰ MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, Aguilar, México, 1976, pp. 21 y 22.

No obstante lo anterior, en la actualidad es difícil señalar como las únicas formas de gobierno existentes la monarquía y la república, incluso, de acuerdo con algunos autores existen otras formas de gobierno que podrían considerarse como opositoras a la república, como es el caso de Felipe Tena Ramírez quien al respecto señala:

... el adversario más importante de la república no es ya la monarquía, sino el régimen totalitario, cualquiera que sea la denominación o la forma que adopte o haya adoptado, Tales regímenes no pueden considerarse republicanos, porque no obstante que en ellos la jefatura de gobierno no se conserva, en principio, vitaliciamente ni se transmite por herencia, carecen de la nota propia del régimen republicano, que consiste en la renovación periódica de aquella jefatura mediante la consulta al pueblo...⁴¹

Sin embargo, concordamos con la opinión del multicitado autor González Schmal quien afirma que, independientemente de la denominación que se le dé, se reconoce la república como aquella forma de gobierno contrapuesta a la monarquía, y que consiste principalmente la posibilidad de la renovación periódica del jefe de Estado.

En el caso del término república existente en nuestra constitución, se entenderá como aquella en la que el jefe de gobierno se renueva periódicamente a través de las elecciones. Aunado a lo anterior, y de acuerdo con lo señalado por Schmal⁴², el ya citado artículo 40 Constitucional se entiende, en la parte conducente al Estado como República con los artículo 81 y 83⁴³ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los cuales se establece la forma en la que el Jefe del Poder Ejecutivo es electo y la duración en el cargo de 6 años, sin posibilidad de reelección.

1.3.2. REPRESENTATIVA

⁴¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1975, pp. 96 y 97.

⁴² GONZÁLEZ SHCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p. 71.

⁴³ **Artículo 81.** La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, el día 15 de septiembre de 2015. Esta disposición entrará en vigor hasta el año 2024).

La forma de gobierno de República representativa es tal debido a que los ciudadanos tienen la posibilidad de elegir a sus representantes a través del voto, recapitulando lo mencionado en secciones anteriores, la soberanía reside en el pueblo, con esto es el pueblo quien detenta el poder, la forma en lo ejerce es a través de funcionarios con cargos asignados por elección popular, quienes en virtud del cargo para el cual fueron electos, cuentan con la posibilidad de representar al pueblo que los elige.

Cabe mencionar en este punto, que es distinto hablar de poder del Estado y de Soberanía, que un Estado sea Soberano necesariamente significa que tiene poder para llevar a cabo las actividades esenciales de su día a día, al respecto Jellinek señala: "...no puede decirse por ello, en modo alguno, que exista una división ni de la soberanía ni del poder del Estado; lo que existe aquí más bien son dos poderes de Estados separados, cuya competencia está limitada jurídicamente, sin que ambos reunidos representen el poder total del Estado."⁴⁴

La Soberanía del Estado es una y por lo tanto no es susceptible de división, es el poder el que puede ser dividido para su ejercicio a través de las competencias de las autoridades que lo ejercen, tal como Jellinek sostiene: "El poder del estado no se divide le pertenece al Estado, lo que se dividen son las competencias"⁴⁵.

De acuerdo con el tipo de sistema que rija en el país, en el ejercicio del poder (tal como lo indica el autor Raúl González Schmal⁴⁶) lo fundamental es que el pueblo sea quien lo ejerza, lo que puede ocurrir ya sea de forma directa o por medio de representantes que en todo caso deben ser electos por el pueblo.

En un Estado moderno la figura de la representatividad es más que indispensable, es decir, tal como lo refiere el jurista Elisur Arteaga Nava⁴⁷ aún

⁴⁴ JELLINEK, George, *op cit*, p. 300

⁴⁵ *Ibidem*, p. 299.

⁴⁶ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, pp. 77- 86.

⁴⁷ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 3ra Edición, Oxford, México, 2011, pp. 121-124.

cuando el pueblo es quien tiene la soberanía y por lo tanto es el pueblo el que debe (en conjunto) tomar las decisiones que afecten la vida diaria, es sumamente difícil que un pueblo con la dimensión que tienen los pueblos actuales, tome las decisiones necesarias para llevar a cabo de forma actual y ágil las políticas de Estado, es por esto que el ejercicio de este poder se deposita en órganos que representan al pueblo. Como postura contraria a la sostenida por Artega Nava, Jean Jacques Rousseau opina:

La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable: consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra. Los diputados del pueblo, pues no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula... La idea de los representantes es modera; nos viene del gobierno feudal, bajo cuyo sistema la especie humana se degrada y el hombre se deshonorra. En las antiguas repúblicas, y aún en las monarquías, jamás el pueblo tuvo representantes.⁴⁸

De lo anterior podemos tomar dos ideas importantes, la necesidad del ejercicio del poder por un órgano más fácil de organizar y que el poder que ostenta dicho órgano no es un poder de representación (equiparable al mandato civil), sino que se trata de una figura distinta. Al respecto Pereira señala que en la representación parlamentaria “no hay tres elementos sino dos, pues gobierno y mayoría parlamentaria están orgánicamente soldados por el partido al que ambos pertenecen”⁴⁹, en apoyo a esto, Hauriou⁵⁰ argumenta que la representación no puede ser un mandato civil, en su lugar se trata de una gestión de negocios, esto debido a que la representación se realiza no en virtud de un nombramiento, sino de forma autónoma y sobre todo debido a que la representación se ejerce con sentido de responsabilidad.

Al respecto, se considera, por una parte, que no podemos hablar del gobierno de un Estado sin representación, el hacerlo haría que el Estado no tuviera la eficacia necesaria para llevar a cabo los actos de su día a día, y que se requiera la ratificación del pueblo a los actos que realizan sus “representantes”, considerando el

⁴⁸ ROUSSEAU, Jean Jacques, *op.cit.*, p. 51.

⁴⁹ PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *Lecciones de Teoría Constitucional*, Editorial Porrúa, Primera Edición, 2005, p.138.

⁵⁰ Citado por GONZÁLEZ SCHAMAL, Raúl, *op.cit.*, p. 79.

territorio de los Estados actuales y la magnitud de su población entorpecerían la actividad del país, trayendo consigo su deterioro paulatino, por otra parte, no concordamos con la teoría del mandato equiparable con la gestión de negocios, estamos de acuerdo con Pereira al considerar que no puede equipararse con el mandato civil, sin embargo tampoco puede ser equiparable con la gestión de negocios, esto debido a que la gestión de negocios de acuerdo con la legislación civil federal es:

Artículo 1896. El que sin mandato y sin estar obligado a ello se encarga de un asunto de otro, debe obrar conforme a los intereses del dueño del negocio.⁵¹

Artículo 1897. El gestor debe desempeñar su encargo con toda la diligencia que emplea en sus negocios propios, e indemnizará los daños y perjuicios que por su culpa o negligencia se irroguen al dueño de los bienes o negocios que gestione.⁵²

Aún cuando la gestión de negocios no parece tratarse de un tipo de acto distinto a la representación que ejercen los funcionarios de elección popular no podemos afirmar (tal como se desprende del artículo 1896 del Código Civil Federal) que el representante del pueblo no está obligado, el hecho de haber iniciado una campaña y haberse propuesto para el ejercicio del cargo, implica la responsabilidad casi obligatoria de llevar a cabo la gestión a favor de su representado (en este caso el pueblo) y aún cuando existen algunos tipos de responsabilidad para funcionarios públicos que ejercen cargos de elección popular, el resultado de la responsabilidad implica (en el mejor de los casos) una sanción o castigo para el funcionario infractor, no obstante, en ningún momento se le indemniza al pueblo por los daños y perjuicios causados; esto es obvio ya que llevar a cabo tal indemnización por el incorrecto ejercicio del cargo de elección popular, parece imposible considerando la magnitud de la responsabilidad que ostentan los funcionarios públicos. Es por todo esto que la representación no puede ser equiparada a una gestión de negocios, la representación que ejercen los funcionarios elegidos por medio del voto popular ejercen un tipo de representación *sui generis* y por lo tanto única en su especie, es

⁵¹ Código Civil Federal, consultado en la página http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_241213.pdf, el 18 de septiembre del año 2015.

⁵² *Idem.*

un tipo de mandato representativo ya que esta implica que “no hay instrucciones: que una vez elegido el representante, su voto y la duración del mandato no dependen de los representados”⁵³.

1.3.3. DEMOCRÁTICA

Pereira sostiene que para que pueda decirse que existe constitución se requieren de 3 elementos, dos de ellos indispensables, derechos humanos y sus garantías, y el tercero deseable, la Democracia.⁵⁴

La democracia como característica de un Estado ha sido objeto de innumerables investigaciones, y es por eso que evitaremos extendernos más de lo suficiente en este tema.

Desde la definición del término existen diversas discusiones, como ejemplo existen autores como Luigi Ferrajoli⁵⁵ quien considera que existen diversos tipos de democracia, incluso el antes citado autor Raúl González Schmal⁵⁶ señala que a la democracia se le ha adjetivado de diversas maneras, es por eso que encontrar una definición que llene todos los espacios que contempla la figura en México es sumamente complicado, entre las definiciones que hemos considerado más *ad hoc* con el sistema mexicano enumero las siguientes:

Schumpeter define la democracia como: “...el sistema institucional, que llega a decisiones políticas, en el cual los individuos adquieren el poder de impulsar esas decisiones al término de una lucha competitiva por los votos del pueblo”⁵⁷.

⁵³ PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *op.cit.*, p. 139.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 6-12

⁵⁵ FERRAJOLI, Luigi, “Sobre la definición de “democracia”. Una discusión con Michelangelo Bover,” http://www.lluisvives.com/servlet/SirveObras/doxa/01372719724684726977680/Isonomia_10.pdf, página consultada 6 de Mayo de 2015.

⁵⁶ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, pp. 73 y 74.

⁵⁷ Citado por MORENO MUÑOZ, Mario Rigoberto, *Democracia, Poderes Fácticos e Influencia en la Discriminación y Desigualdad de las Clases Sociales en Latinoamérica, y Colombia Principalmente*, http://ceilat.udenar.edu.co/wp-content/uploads/2014/05/DEMOCRACIA_PODERES_F%C3%81CTICOS_E_INFLUENCIA_EN_LA_DISCRIMINACI%C3%93N_Y_DESIGUALDAD_DE_LAS_CLASES_SOCIALES_EN_LATINOAM%C3%89RICA.pdf, página consultada el día 8 de mayo de 2015.

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española: “1. f. Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. 2. f. Predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado.”⁵⁸

La palabra democracia de acuerdo con Schmal significa “poder del pueblo” definición que proviene de los vocablos que integran la palabra “*demos*” (poder) y “*kratos*” (pueblo).⁵⁹ De acuerdo con el mismo autor los dos pilares necesarios para que exista una democracia son la igualdad legal (*Isonomía*) y la libertad (*eleutheria*), es decir, de acuerdo con lo argumentado por Schmal no podemos hablar de democracia si no existe una igualdad legal y libertad de los ciudadanos.

Por otra parte Elisur Arteaga Nava cita al autor Kurt L. Shell quien señala que los elementos comunes a todos los enfoques entorno al concepto de democracia son:

“1. El principio de la “soberanía popular”... No debe existir ninguna instancia política (aparte de la legitimada por el pueblo) que detente la decisión última sobre las leyes bajo las que el pueblo ha de vivir.

El concepto pueblo comprende a todos los ciudadanos que residen permanentemente en un territorio y que disfrutan la mayoría de edad legal.

En el seno del pueblo reina el principio de igualdad en lo que atañe a la participación en el proceso de formación de la voluntad política.

La democracia exige que existan instituciones que permitan al “pueblo soberano” expresar su voluntad y participar de esta manera en el proceso de formación de la voluntad política. Estas instituciones pueden tener un carácter directo, prebiciatorio o representativo.

La democracia reclama, por tanto, la protección de al menos aquellas libertades que el pueblo necesita para la libre formación de su voluntad, esto es de aquellos derechos fundamentales que articulan el proceso de la libre formación de la opinión en lo que concierne a las decisiones políticas.

Ha de existir igualdad social por lo menos hasta el extremo de que ninguna parte de la población causa de deficiente preparación, se vea excluida de la posibilidad de percatarse de sus propios⁶⁰

Por su parte José de Jesús Covarrubias Dueñas sostiene que la democracia es “un

⁵⁸ Real Academia de la Lengua Española, <http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=democracia>, página consultada el 18 de mayo de 2015.

⁵⁹ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p. 76.

⁶⁰ ARTEAGA NAVA, Elisur, *op.cit.* p. 116.

sistema de vida, de valores y principios que deben ser inculcados a la niñez desde su más tierna infancia a través de un proceso educativo, el cual es presente y debe sembrar en las neuronas de las generaciones el proyecto que determine hacia el futuro”⁶¹

Que México sea una democracia significa que los ciudadanos tienen la oportunidad de elegir a sus gobernantes, a las personas que dirigirán la política en el país, aquí radica, la más importante expresión de la soberanía del pueblo mexicano⁶², en la decisión de las personas que se encargaran de gobernar el país, además de que en la actualidad los ciudadanos tienen acceso a participar en consultas populares⁶³ y en presentar iniciativas populares, con lo cual evidencian su participación en la vida política del país, así como dirigir la política y expresar su voluntad.

1.3.4. LAICA

⁶¹ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2009, p.53.

⁶² Es importante subrayar que Covarrubias Dueñas (quien como quedó asentado, se refiere a la democracia como una forma de vida) hace especial énfasis en la importancia de la educación y la injerencia de los medios de comunicación en las decisiones de las personas, la educación de la población es fundamental para que exista una verdadera democracia, ya que de lo contrario la lucha política mas que una lucha ideológica se convierte en una “escatológica, burda y simple campaña de mercadotecnia, la política, los partidos y los candidatos son mercancías, son productos que se venden a la gente” (*Ibidem*, p.58).

⁶³ **Artículo 35.** *Son derechos del ciudadano:... VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:*

1o. *Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:*

a) *El Presidente de la República;*

b) *El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o*

c) *Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.*

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. *Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;*

3o. *No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;*

4o. *El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;*

5o. *La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;*

6o. *Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y*

7o. *Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.”* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consultada en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, el 29 de abril del año 2016).

Esta es quizá una de las características más difíciles de delimitar en un país como México. De acuerdo con Jorge Adame el Estado Laico es: "... aquella organización política que no establece una religión oficial, es decir que no señala una religión en particular como la religión propia del pueblo, que por lo mismo merece una especial protección política y jurídica"⁶⁴.

El mismo autor sostiene que el Estado Laico surge junto con la libertad religiosa, como afirmación de la independencia del Estado⁶⁵ frente a la Iglesia, incluso menciona que el principal problema que el Estado mexicano tuvo fue el problema de la legitimación del poder soberano del Estado frente al pueblo principalmente católico, entre las medidas tomadas para lograr dicha legitimación fueron la eliminación del poder económico de la Iglesia y la subordinación jurídica y política de la misma, cayendo entonces en la opresión del derecho a la libertad religiosa de muchos, estas tensiones entre Estado e Iglesia han sido siempre parte de la historia de nuestro país, y es por esto que la definición y forma de llevar un Estado Laico en México es distinta a la existente en otros países.

A partir de la separación de Iglesia⁶⁶ y Estado en México, las Asociaciones Religiosas se encontraban en una situación de evidente desventaja ya que no tenían la posibilidad de adquirir inmuebles para llevar a cabo sus fines, ni realizar manifestaciones públicas de sus creencias, no fue sino hasta 1992 que fue expedida la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público por la cual se le reconoce una personalidad jurídica a las Asociaciones Religiosas y que concede no sólo

⁶⁴ ADAME GODDARD, Jorge, *Estado Laico y Libertad Religiosa*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3100/6.pdf>, página consultada el 6 de mayo de 2015.

⁶⁵ Al respecto el José Luis Lamadrid señala que la "normatividad política, por tanto, no puede surgir de la conciencia exclusivista ni de las fes partidaristas ni de las segregaciones sino del acuerdo general en el derecho" (LAMADRID SAUZA, José Luis, *La Larga Marcha a la Modernidad en Materia Religiosa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 162)

⁶⁶ De acuerdo con lo señalado por José Luis Lamadrid Sauza, si bien parece erróneo referirse al término "Iglesia" y no "Iglesias" haciendo referencia a que en México existe más de una religión, no es del todo incorrecto utilizar el término "Iglesia" al hablar de la separación de la misma con el Estado haciendo referencia quizá sólo a la Iglesia Católica dada la peculiaridad de la "Iglesia Católica, aunada a los avatares en que se ha visto envuelta en nuestra patria desde: la confusión originada por el doble carácter de misión-conquista de la incursión española en tierras americanas; pasando por la confusión generada por el Regio Patronato entre asuntos civiles y religiosos; transitando por el patronato no arreglado del México independiente; discuriendo por la resistencia del clero católico al procesos de secularización de la sociedad mexicana; acentuándose con al franca rebelión de sectores importantes de la jerarquía ante la Constitución de 1857, frente a la constitucionalización de las Leyes de Reforma y contra la promulgación de la Constitución de 1917, singulariza "ala Iglesia Católica, con México, respecto a las demás agrupaciones religiosas con vigencia en nuestro país" (*Ibidem*, pp. 210-211).

reconocimiento, sino también beneficios a favor de las mismas, sin embargo, estos beneficios no son completos, ya que cuentan con diversas limitaciones, se establece la obligación a cargo de las asociaciones religiosas de solicitar autorización de forma previa a llevar a cabo actos como la compraventa de inmuebles (en cuyo caso la adquisición deberán comprobar la utilidad que tiene dicho inmueble para el cumplimiento de los fines de la Asociación Religiosa) y realizar manifestaciones públicas; además de lo anterior, se les limita la posibilidad de poseer concesiones para la explotación de medios de telecomunicación, entre otras tantas limitaciones.⁶⁷

No obstante lo anterior, aún cuando en México ha habido grandes avances en el tema de la separación Iglesia-Estado, la laicidad en México más que una separación se ha convertido en un sistema que repele todo aquello que tenga relación con la religión como ejemplo de lo anterior podemos mencionar los requisitos para ser Presidente de la República⁶⁸, y en un caso más concreto las acusaciones contra Ex Gobernador de Jalisco Emilio González acusado de la donación de recursos a la Iglesia.

El laicismo bien entendido significa una separación del Estado y las iglesias. En

⁶⁷ **Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público:** "**ARTICULO 16.-** Las asociaciones religiosas constituidas conforme a la presente ley, podrán tener un patrimonio propio que les permita cumplir con su objeto. Dicho patrimonio, constituido por todos los bienes que bajo cualquier título adquieran, posean o administren, será exclusivamente el indispensable para cumplir el fin o fines propuestos en su objeto.

Las asociaciones religiosas y los ministros de culto no podrán poseer o administrar, por sí o por interpósita persona, concesiones para la explotación de estaciones de radio, televisión o cualquier tipo de telecomunicación, ni adquirir, poseer o administrar cualquiera de los medios de comunicación masiva. Se excluyen de la presente prohibición las publicaciones impresas de carácter religioso.

Las asociaciones religiosas en liquidación podrán transmitir sus bienes, por cualquier título, a otras asociaciones religiosas. En el caso de que la liquidación se realice como consecuencia de la imposición de alguna de las sanciones prevista en el artículo 32 de esta ley, los bienes de las asociaciones religiosas que se liquiden pasarán a la asistencia pública. Los bienes nacionales que estuvieren en posesión de las asociaciones, regresarán, desde luego, al pleno dominio público de la nación.

(Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público consultada en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/24.pdf>, el 6 de mayo del año 2015)

⁶⁸ Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, gobernador de algún estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83." (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, el día 22 de septiembre de 2015)

México se le confunde frecuentemente con anticlericalismo esto en gran parte debido a la “postura antirreligiosa que sostenía la Constitución de 1917...en principio de acuerdo con una serie de postulados liberales, y en algunos casos se acercaban más a las tesis filosóficas marxistas... se debe indubitablemente a las llamadas “razones históricas” que marginaron totalmente de un amañera jurídica a la Iglesia en México”⁶⁹.

Tal como lo expresa Ruperto Patiño un Estado Laico no implica necesariamente la “secularización del servidor público, ya que esta supone exigir al funcionario público renunciar a todo tipo de creencia religiosa y actuar como si ésta no tuviera importancia y dotara de sentido o significado a su existencia”⁷⁰ la laicidad debe ser entendida como la exigencia de que “las decisiones políticas o jurídicas no sean afectadas por las creencias religiosas de los servidores públicos”⁷¹. Es importante realizar la distinción entre los actos que realiza un Servidor Público en ejercicio de sus funciones y las que realiza como ciudadano común, no podemos exigir que el servidor público se aleje de sus creencias, por que se trata de un ser humano y como tal sus creencias religiosas son parte de su ser.

De acuerdo con lo anterior se puede deducir de forma clara que en México a partir de la secularización de Iglesia y Estado ha existido una ideología por la cual se ha convertido en tabú que alguno de los gobernantes con puestos de poder expresen públicamente sus creencias, lo cual claramente va en contra de la libertad y la manifestación religiosa, prerrogativas que son parte de los derechos Fundamentales del hombre. Al respecto la Declaración Universal de Derechos Humanos expresa: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la

⁶⁹ GATT CORONA, Guillermo Alejandro, *Ley y religión en México*, Iteso, México, 1995, p.153

⁷⁰ PATIÑO MANFER, Ruperto, *La Reforma del Artículo 40 Constitucional*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3101/28.pdf> p. 421, página consultada el 20 de septiembre de 2015.

⁷¹ *Idem*.

observancia.”⁷²

Por otra parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷³ suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos en relación con la libertad religiosa de 1969 señala:

Artículo 12. Libertad de Conciencia y de Religión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.

2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.

3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás.

4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”⁷⁴

De acuerdo con lo mencionado en párrafos anteriores, consideramos que en pro de los derechos del hombre y de una mejor relación entre la Iglesia y el Estado, es de gran importancia fomentar una conciencia entre la población por la cual exista realmente un respeto a la libertad religiosa y por la cual se deje en claro que el hecho de que México sea un país Laico no significa que deba ser un país anti-religioso, la religiosidad es parte de todos los seres humanos, y es por eso que no debería existir ninguna limitación o censura hacia aquellos gobernantes que ejercen su religión de forma pública.

1.3.5 FEDERAL

El federalismo se encuentra directamente relacionado con el nacimiento del

⁷² Declaración de los Derechos Humanos <http://www.un.org/es/documents/udhr/> página consultada el 20 de septiembre de 2015, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 1948.

⁷³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo del año 1981.

⁷⁴ Convención americana sobre derechos humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos en relación con la libertad religiosa de 1969, http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm, página consultada el 8 de mayo de 2015, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

Estado mexicano, y se trata de un sistema por el cual, de acuerdo con Elisur Arteaga Nava:

...coexisten y tienen jurisdicción sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio dos fuentes de autoridad: una, la central, a la que tradicionalmente se le ha llamado los poderes federales; y la otra, las locales, que son las que se dan a sí mismas las entidades, a las que la constitución general denomina estados libres y soberanos... La función de gobernar, pues, se ha sido confiada por la constitución a dos órdenes coextensos e interrelacionados de idéntica jerarquía, que realizan una función de cogobierno; en gran medida subsisten y actúan con interdependencia⁷⁵.

Teóricamente un Estado Federal es aquel en que coexisten dos órdenes jurídicos federal y estatal, o como lo ilustra Schmal “el federalismo hace referencia a diversas partes que se unen, que se vinculan entre sí”⁷⁶, con autonomía respecto de ciertos temas pero unidas a un federación, al respecto Jellinek opina que: “los Estados miembros (Entidades Federativas en caso de México) no tienen todos los órganos necesarios de un Estado, y ejercen todas las funciones materiales del mismo. Si estuvieran limitados en este sentido, dejarían de ser Estados y adquirirían el carácter de meras asociaciones, cuyo poder no tiene el carácter de poder estatista”.⁷⁷

De acuerdo con lo anterior la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a México como un Estado Federado, ya que tal como se desprende del artículo 40 de nuestra Constitución (el cual se cita más adelante) el Estado mexicano se conforma de Estados “soberanos” unidos en una federación. “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”⁷⁸

Siendo las entidades antes referidas las que se desprenden del artículo 43 de la

⁷⁵ ARTEAGA NAVA, Elisur, *op.cit.*, p. 374.

⁷⁶ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p. 97

⁷⁷ JELLINEK, George, *op.cit.* pp. 401 a 432.

⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, el día 15 de septiembre de 2015.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.”⁷⁹

México como Estado Federado, y la autonomía de las Entidades Federativas han sido objeto de amplias discusiones, ya que desde⁸⁰ los inicios de la vida independiente del país y hasta la restauración de la república, el país ha fluctuado entre posturas centralistas y federalistas de forma tal que encontramos normatividades como la Constitución de 1824, el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847, la Constitución de 1857 y la Constitución vigente del 1917⁸¹ en las cuales se establece el sistema federal como forma de Estado y constituciones como las de 1836 (también conocida como las Siete Leyes) y las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* de 1843 fueron de corte centralista.

La historia del Federalismo en México es compleja y llena de historia propia, por lo que de acuerdo con las investigaciones de Schmal no podemos hablar de que el federalismo mexicano es copia del estadounidense, como afirman autores como Manuel González Oropeza⁸² o Jorge Gaxiola, el federalismo en México surge de la necesidad del Estado mismo.

El federalismo, como quedó establecido líneas más arriba “implica la coexistencia de dos órdenes de autoridad: ellas ejercen actos de imperio sobre la misma población y en el mismo territorio”⁸³ la forma de diferenciar las atribuciones de

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, pp.105 a 126.

⁸¹ Si se desea encontrar más información acerca del establecimiento del sistema federal en México puede acudir al capítulo IV del libro de GONZÁLEZ SHCHMAL, Raúl, *op.cit.*, 2007,

⁸² “La confrontación armada es bien sabida, pero los argumentos requieren ser enfatizados, pues desde entonces se repite que nuestro federalismo fue una copia “servil” del modelo adoptado en los Estados Unidos, como si el éxito o fracaso posterior del sistema estuviera supeditado a nuestra capacidad, o su ausencia, para darnos instituciones políticas propias...el federalismo mexicano no es una mera imitación de los Estados Unidos, sino que se da y consolida a través de un largo y penoso desarrollo propio...” (GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Características Iniciales del Federalismo Mexicano*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/824/18.pdf>, consultada el 03 de mayo de 2015).

⁸³ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 3ra Edición, Oxford, México, 2011, p.125 .

cada una de estas autoridades es por el grado y la materia de los asuntos, todas las atribuciones que no están concedidas a la federación se entienden reservadas a los estados⁸⁴ de forma tal que cada orden ejerce atribuciones que le son propias y exclusivas⁸⁵.

Cada una de las Entidades Federativas que conforman cuentan con la autonomía necesaria para llevar a cabo sus atribuciones, aún cuando el artículo 40 ya transcrito hace referencia a “Estados libres y soberanos”⁸⁶ dicha acepción es incorrecta debido a que la soberanía como ya había señalado anteriormente se entiende como “el poder político supremo de un Estado, en el federal sólo es soberana la institución central”⁸⁷, por lo que el resto de las Entidades Federativas carecen de soberanía “De la soberanía no puede ser titular más de una sola entidad política”⁸⁸ ya que apear que cada uno de las entidades federativas es soberana, “entrañaría el despropósito de admitir la divisibilidad de la soberanía de la nación como elemento humano del Estado federal, así como aberrativa coexistencia de tantas “soberanías” como fuese el número de entidades”⁸⁹.

En su lugar debe entenderse que cada una de las Entidades cuenta con autonomía constitucional es decir que “tienen la facultad de autodeterminación en su régimen interior”⁹⁰ es decir, de crear su propia Constitución, sin que esto signifique (como en el caso de la soberanía) que no existan limitaciones externas.

⁸⁴ Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, el día 20 de septiembre de 2015).

⁸⁵ Salvo aquellos casos que por convenios entre estados y federación se ejercen de forma distinta o las atribuciones que tienen la característica de ser concurrentes por las cuales federación y estados pueden ejercer actos en la misma materia, Arteaga Nava en la ya citada obra “Derecho Cosntitucional” habla ampliamente de las atribuciones y facultades propias de las entidades federtivas, de la federación y de los principios por los cuales se distribuyen dichas atribuciones (ARTEAGA NAVA, Elisur, *op.cit.*, pp. 125 a 127).

⁸⁶ En este punto, José Barragán, Barragán opina que más que una forma de estado el Federalismo en México, debe ser tomado como una forma de gobierno, ya que con esto se “resuelve adecuadamente esos extremos difíciles y contradictorios de la teoría clásica del federalismo: primero, no se entra a la discusión relativa a la soberanía...y, segundo, se plantea como un simple principio para distribuir el poder en dos ámbitos, el federal y el ámbito local” (BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El Federalismo Mexicano Visión Histórico Constitucional*, Universidad Autónoma de Mexico, Mexico, 2007, p.126).

⁸⁷ Aurora Arnaiz citada por GONZÁLEZ SHCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p.130.

⁸⁸ *Ibidem.* p.130.

⁸⁹ *Idem.* citando a Burgoa.

⁹⁰ *Ibidem.*, p.132.

CAPÍTULO II

PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

CONFORMACIÓN Y DURACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

El modelo de división de poderes juega un papel esencial en el sistema político mexicano, esto debido a que, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tanto el poder, como la soberanía en México se ejercen a través de los Poderes de Unión, es decir, a través del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, así como de una serie de órganos constitucionales autónomos.

La división de poderes es necesaria para mantener el orden en el territorio mexicano, tal como lo dijo Lord Acton “Power tends to corrupt absolute power tends to corrupt absolutely”⁹¹, al respecto y a favor de la cita anterior, Pereira argumenta que fue la división de poderes lo que “frenó al absolutismo”⁹², incluso González Schmal habla del problema que se han planteado diversos autores acerca de la “necesidad de impedir su concentración para evitar la tiranía, han propuesto fórmulas de solución que se traducen en el fraccionamiento del poder”⁹³.

Por otra parte y en apoyo a lo argumentado Karl Loewenstein⁹⁴, González Schmal indica que con el fin de que el poder se ejerza de manera correcta es necesario que sea restringido y limitado, y plantea que esta limitación deberá realizarse por dos métodos, a través de limitaciones desde fuera y desde dentro, ¿cómo? La limitación desde afuera argumenta que puede lograrse por medio de un acuerdo de la comunidad (documento formal) que establezca reglas obligatorias tanto para los detentadores de poder como de los destinatarios del mismo, es decir, a través de una Constitución.

⁹¹ El poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromperse absolutamente, (GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p. 254).

⁹² PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *op.cit.* p.120.

⁹³ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p 253.

⁹⁴ *Ibidem.*, p.254 citando a Pereira.

Por otra parte añade como forma de garantizar el cumplimiento el documento que establezca las reglas para detentadores y destinatarios del poder, a través de limitaciones internas, controles intraórganos y interórganos, el primer control se define como “las instituciones de control (que) operan dentro de la organización de un solo detentador del poder”⁹⁵, en cambio los controles interórganos se definen como instituciones que “funcionan entre diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal”⁹⁶ en la misma línea de ideas encontramos a Montesquieu, quien expone su teoría tripartita a través de la cual establece como “límites al poder” frenos y contrapesos⁹⁷ entre los órganos que ejercen el poder, de tal forma que se evite la concentración del poder en un solo órgano absoluto, y al respecto dice: “...es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde entra límites”⁹⁸.

Ambas formas de limitación interna y externa se complementan entre sí, evitando que el poder se concentre en un solo centro y se corrompa, se abuse y se extralimite.

En relación con lo anterior, cabe señalar que el primero de los límites al poder (el externo) existe en México, ya que a través de la Constitución se reglamenta el uso del poder, además, en México el poder se divide en tres: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial⁹⁹, y tal como Schmal¹⁰⁰ lo expone en nuestra Ley Fundamental se consagra la división de poderes, sin embargo dicha división no es rígida, ya que “no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes”¹⁰¹ ya que estos,

⁹⁵ *Ibidem.*, p. 255 Como ejemplo de este tipo de instituciones en México encontramos a la Secretaría de la Función Pública, o el Consejo de la Judicatura.

⁹⁶ *Ibidem.*, p. 256 como ejemplo de este tipo de controles las facultades de veto del presidente, el juicio político que lleva a cabo el senado, etc.

⁹⁷ Montesquieu al hablar de los tres poderes en la República Romana alrededor del año 600 a.C. dice: “En Roma, el pueblo tenía la mayor parte del poder legislativo, parte del poder ejecutivo y parte del poder judicial; había que equilibrar un gran poder con otro”. (MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las leyes I*, Altamira S.A., España, 1984, p. 193).

⁹⁸ MONTESQUIEU, *op.cit.*, p. 168.

⁹⁹ Además dicho poder es ejercido en la actualidad, a través de órganos constitucionales autónomos como son el Banco de México, Instituto Nacional Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos que no dependen de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

¹⁰⁰ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p. 269.

¹⁰¹ *Idem.*, citando a Hauriou.

no se separan de forma tajante, si no que obran en colaboración unos con otros.

En primer lugar encontramos al poder legislativo que es el que se encarga principalmente de la creación de normas, mismas que el poder judicial se encarga de aplicar al resolver los conflictos que se sometan a su conocimiento, mientras que el poder ejecutivo se encargará principalmente de la ejecución, siempre de acuerdo a lo que dicten las leyes que rigen sus facultades (principio de legalidad). Estos tres poderes no se depositan de forma exclusiva en tres órganos distintos, sino que se distribuyen de tal forma que un solo órgano no tiene de forma exclusiva el ejercicio de uno de las funciones, sino que cada uno de estos órganos pueden ejercer funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

Acotando lo anterior, los órganos que ejercen los referidos poderes cuentan con actividades propias que se interrelacionan de tal forma que cada uno tiene como contrapeso otro de los órganos, tal como lo argumenta Montesquieu “Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosa, el poder frene al poder”¹⁰², evitando de esta forma actos arbitrarios y abusos de poder, en apoyo a lo anterior, Hamilton¹⁰³ argumenta la necesidad de dichos contrapesos diciendo que “el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derecho políticos”¹⁰⁴.

Por tratarse del poder sobre el que se versa mayormente el presente trabajo, me referiré al poder legislativo, mismo que, de acuerdo con el autor Elisur Arteaga Nava es aquel poder por el que se emiten todas aquellas manifestaciones (normas, leyes, reglamentos, etc.) que rigen la vida de un Estado, de esta definición podemos deducir en un primer momento la enorme importancia que este poder juega en la vida de nuestro país, por lo que no es factible que se invista a un solo órgano con

¹⁰² MONTESQUIEU, *op.cit.*, p. 168.

¹⁰³ Señala que la propia naturaleza del hombre tiende a la necesidad de crear estos límites al poder (HAMILTON, A., S. Madison y J. Jay, *El Federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, pp- 210-223.

¹⁰⁴ *Ibidem.*, p 221.

estas facultades.¹⁰⁵

En relación a lo anterior Arteaga Nava señala que el Poder Legislativo puede entenderse desde un sentido genérico y abstracto, que se trata de un poder que “comprende todas las manifestaciones de autoridad que tengan la característica de ser de observancia obligatoria”¹⁰⁶ mismo poder que para su ejercicio ha sido fraccionado de tal forma que dicho poder pueden ejercerlo, el congreso de la unión, el Presidente, las secretarías, e incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una de tantas manifestaciones de dicho poder se encuentra en el Congreso de la Unión, al que genéricamente se le denomina como “poder legislativo”, al que la propia Constitución denomina como tal y que es por excelencia el órgano que ejerce en mayor medida el poder legislativo. Debido a la gran responsabilidad que conlleva, la propia Constitución prohíbe de manera expresa que el Poder Legislativo se deposite en una sola persona, prohibición que se desprende del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuyo texto literal es el siguiente:

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

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar¹⁰⁷

Es claro que el poder legislativo debe ser ejercido por más de una persona, esto por diversas razones: en primer lugar encontramos que la cantidad de materias¹⁰⁸ que requieren ser legisladas es más que considerable tal como lo argumenta Hamilton “No puede ser un legislador competente quien no una la rectitud de intención y un sano juicio a cierto conocimiento de los objetos sobre los cuales ha de

¹⁰⁵ ARTEAGA NAVA, Elisur, *op.cit.* p. 151.

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de Marzo del año 1951, artículo 49.

¹⁰⁸ ARTEAGA NAVA, Elisur, *op.cit.*, p.152.

legislar”¹⁰⁹, lo que conlleva una carga excesiva de trabajo para ser ejercida por una sola persona, esto aunado a la imposibilidad de que una sola persona conozca de todas las materias; en segundo lugar la creación de leyes no puede de ninguna forma ser el resultado de la visión subjetiva de una sola persona, la creación de leyes requiere diversidad de opiniones¹¹⁰ y puntos de vista tal como lo menciona Arteaga Nava “La Ley se enriquece y perfecciona por la diversidad de opiniones”¹¹¹ de tal forma que la ley plasme la voluntad y las necesidades reales de la población y demuestre un conocimiento objetivo y actual de la situación de la nación y sobre todo que conlleve un objetivo intrínseco hacia el cual se dirija, y por supuesto que busque como fin el bien de toda la nación, el crecimiento económico y cultural, que propicie el orden y las relaciones interpersonales pacíficas.

El poder legislativo en México, como ya se he mencionado, se encuentra depositado en el Congreso de la Unión, órgano hacia el cual se enfocará el estudio en la presente investigación, por esto es fundamental explicar cómo se conforma, sus funciones y su forma de actuar, a fin de que podamos identificar plenamente el papel que este órgano juega en la vida cotidiana de nuestro país.

Dentro del poder legislativo formalmente hay facultades y atribuciones que desarrollan (i) la Cámara de Diputados de manera exclusiva (ii) la Cámara de Senadores de manera exclusiva (iii) la Comisión Permanente, (iv) la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

No obstante lo anterior, en la presente investigación al referirnos al poder legislativo se entenderá como el órgano que en mayor medida detenta este poder, es decir, el Congreso de la Unión.

¹⁰⁹ Hamilton, A., S. Madison y J. Jay, *op. cit.*, p. 228.

¹¹⁰ En este punto Pereira al referirse a la crisis de la separación de poderes en la actualidad, habla acerca de la importancia que la oposición juega en los parlamentos y al respecto señala: “esta vieja y obsoleta teoría de la separación de poderes aún es mejor que nada, Aunque las mayorías parlamentarias sean dóciles a los gobiernos, queda todavía la oposición, que –hasta el momento en que a su vez se convierta en dócil mayoría—juega un indiscutible papel” (PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *op.cit.*, p. 123).

¹¹¹ ARTEAGA NAVA, Elisur, *op.cit.*, p.152.

2.1. Conformación del Congreso de la Unión

Para su funcionamiento y con el objeto de facilitar el equilibrio entre el pueblo y las entidades federativas, el Congreso de la Unión se divide en dos cámaras, una cámara de senadores encargada de la representación de las entidades federativas y una cámara de diputados encargada de la representación directa del pueblo¹¹², ambas cámaras cuentan con igual jerarquía y con funciones tanto exclusivas como concurrentes¹¹³, esta situación fue plasmada por primera vez en la constitución de 1824¹¹⁴ cuando se optó por adoptar un modelo bicameral similar al utilizado en Estados Unidos de América¹¹⁵. No obstante lo anterior, tal como lo apunta González Schmal¹¹⁶, el bicameralismo no fue una constante en México, ya que, debido a los cambios en la política mexicana, el Congreso de la Unión como se integra en la actualidad no fue creado sino hasta 1874, atravesando por grandes cambios, como en la Constitución Centralista conocida como las Bases Orgánicas de 1843 en las que el Senado tomó el papel de representante de clases, o en 1836 con la constitución centralista de las 7 leyes cuando el Senado se distinguía de la Cámara de Diputados únicamente por la forma de elección de sus miembros, o el unicameralismo de la Constitución Centralista de 1836.

A continuación haremos mayor énfasis en cada una de las cámaras a fin de que queden claras sus funciones y su forma de actuación.

¹¹² *Ibidem*, p.157.

¹¹³ Las funciones exclusivas de cada una de las cámaras se encuentran en los artículos 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos siendo además concurrentes (es decir, que pueden ser ejercidas por ambas cámaras) las enumeradas en el artículo 73 Constitucional.

¹¹⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur, *op.cit.*, p.157.

¹¹⁵ El bicameralismo estadounidense se consolidó a partir de la Transacción de Connecticut en 1787, acuerdo a través del cual, las 13 colonias que conformaban los Estados Unidos de América resolvieron el desacuerdo que surgió a partir de la conformación del Estado Confederado, acerca del cual surgieron dos posturas, la primera conocida como el Plan de Virginia, el cual, entre otras cosas, proponía la creación de un órgano legislativo bicameral. conformado en proporción a los habitantes, lo que dejaba en clara desventaja a los países pequeños y con poca población, los que a su vez apoyaban el Plan de Nueva Jersey, por el cual, entre otras cosas, se proponía que la conformación del órgano legislativo unicameral en el que cada estado estuviera representado de forma igualitaria, la Transacción de Connecticut concilia ambos planes y determina que el órgano legislativo estará conformado por dos cámaras, una cámara de Senadores (con representación igualitaria de cada uno de los estados) y una cámara de diputados (que representara al pueblo (BURGOS GARCÍA, Enrique, *Federalismo Histórico como una Estructura y como una Técnica constitucional*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/54/ens/ens13.pdf> consultada el 30 de octubre de 2015).

¹¹⁶ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, pp.282 a 284.

2.1.1. Cámara de Diputados:

Es la cámara que tiene a su cargo la representación del pueblo en el Congreso de la Unión, (una representación política que no implica una orden expresa¹¹⁷, ya que tal como lo apunta González Schmal¹¹⁸, cuentan con libertad para tomar decisiones legislativas de acuerdo con su conciencia), esto debido a que sus integrantes son elegidos de acuerdo con la distribución de la población a través de 300 distritos uninominales, cuya extensión se determina de acuerdo con los censos realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y su objetivo es la representación directa de los ciudadanos, es el resultado de dividir la población entre los 300 distritos¹¹⁹.

La cámara de diputados se integra por 500 diputados propietarios, de los cuales 300 diputados serán electos a través del principio de mayoría relativa y 200 diputados se elegirán a través del principio de representación proporcional¹²⁰.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los 300 diputados elegidos por medio del principio de mayoría relativa son elegidos cada uno como representante de uno de los distritos uninominales que resultan de dividir el total de la población (de acuerdo con el último censo poblacional realizado por el

¹¹⁷ Tal como lo apunta Pereira, se trata de un mandato representativo, por el cual no hay instrucciones, "una vez elegido el representante, su voto y la duración del mandato no dependen de los representados" (PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *op.cit.*, p. 139).

¹¹⁸ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p. 284.

¹¹⁹ Esto de acuerdo con el artículo 53 de la Constitución (08/10/2015) que a la letra dice:

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.

(Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 06 de abril del año 2015).

¹²⁰ La existencia de los diputados plurinominales también conocidos como de Representación Proporcional en la actualidad ha dado lugar a diversos debates, reclamos, incluso ha sido el tema en diversas iniciativas de reforma entre las que encontramos la iniciativa presentada en la sesión de la Cámara de Diputados el 6 de septiembre del año 2012 presentada por Homero Ricardo Niño de Rivera Vela, diputado por el Partido Acción Nacional; de igual forma 14 de abril de 2011 el Periodista Pedro Ferriz de con presentó al presidente de la Cámara de Senadores, dos discos compactos con los nombres de 4 millones de ciudadanos que exigen la desaparición de los diputados por representación proporcional. No obstante, los constantes reclamos y propuestas no han sido suficientes para que se lleve a cabo dicha reforma, lo anterior de acuerdo con los datos presentados en la página de la Cámara de diputados con dirección <http://www.diputados.gob.mx/> consultada el 5 de noviembre de 2015.

INEGI) entre 300, cabe mencionar que en ningún caso pueda haber menos de dos diputados por cada entidad federativa.

Por otra parte, los 200 diputados elegidos a través del principio de mayoría relativa (también conocido como principio de representación proporcional o sistema de asignación por listas regionales) se eligen a través de cinco circunscripciones plurinominales que se delimitarán de acuerdo a la ley respectiva¹²¹ para que un partido pueda tener acceso a las listas regionales es necesario que cumpla con los siguientes requisitos:¹²²

- Tener participación con candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales.
- Alcanzar por lo menos el 3% de la votación emitida para las listas regionales de circunscripciones plurinominales.

A los partidos que cumplan con los requisitos anteriores se les asignarán un número proporcional de diputados que podrán acceder a un puesto por representación proporcional de acuerdo al porcentaje de votos obtenido por el partido, para determinar quién ocupará dichos puestos, el partido presenta listas Regionales en las cuales se asigna el orden en el que serán nombrados los diputados bajo este principio.¹²³

La asignación de diputados por el principio de representación proporcional tiene ciertas limitaciones ya que impide, en primer lugar que cualquier partido tenga más de 300 diputados en el Congreso de la Unión por ambos principios y en segundo lugar impide que tenga diputados asignados por un porcentaje del total de la cámara

¹²¹ La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dicta que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral será el encargado de realizar la división, lo cual realiza a través del acuerdos publicados periódicamente.

¹²² Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 06 de abril del año 1990, artículo 54.

¹²³ Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 06 de abril del año 1990.

que sea superior en 8% de su votación nacional¹²⁴, en caso de que cualquiera de los supuestos referidos ocurra, el número de diputaciones excedentes correspondientes al partido serán asignadas al resto de los partidos con derecho a acceder a diputaciones por el principio de mayoría relativa en proporción a la votación nacional emitida.¹²⁵

Los diputados propietarios duran en su encargo un periodo de 3 años, y cada uno elegirá a su suplente¹²⁶ que será el encargado de ocupar el cargo correspondiente al diputado propietario en caso de ausencias temporales y definitivas, la importancia de los diputados suplentes radica en “la necesidad técnica de establecer demarcaciones territoriales que permitan lograr que el número total de diputaciones que conforman la Cámara esté acorde con la población del estado de la Federación”¹²⁷.

Para ser diputado no es necesario llenar grandes requisitos sólo es necesario que la persona que desee acceder a este cargo sea:¹²⁸

1) Mexicano¹²⁹ por nacimiento¹³⁰.

¹²⁴En caso de que el partido obtenga una victoria en distritos uninominales que le otorgue un porcentaje del total de la cámara que exceda el porcentaje de votación obtenido más 8% dicha limitación no será aplicable, esto de conformidad con el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²⁵Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 06 de Abril del año 1990, artículo 54.

¹²⁶ Con relación a la suplencia, Schmal opina que se trata de una figura que ha perdido sustento, esto debido a que fue instaurada a partir de la Constitución de Cádiz y desde entonces ha permanecido en el texto de nuestra constitución sin que se hubiere revisado su “idoneidad”, de acuerdo con dicho autor, la suplencia se estableció con la finalidad de que en caso de ausencia de un diputado el distrito al cual representa no pierda su voz en el Congreso, sin embargo, en la actualidad los diputados al ser elegidos dejan de representar únicamente a su distrito, sino que representan a toda la nación por lo que el fundamento original de dicha figura ha perdido fuerza, y su permanencia en nuestra Constitución es innecesaria (GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p. 285).

¹²⁷ *Idem*.

¹²⁸ Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 06 de Abril del año 2015, artículo 55.

¹²⁹ En el diario de debates del Congreso constituyente de 1917 se discutió si esta disposición era demasiado “nacionalista”, y se determinó que por tratarse de personas que tienen la posibilidad de ser presidente en caso de falta del presidente electo, es importante que los diputados sean mexicanos por nacimiento ya que existe la posibilidad de que en algún momento todos los diputados se consideren “presidenciables”. Cabe señalar que esta fracción en 1917 señalaba también saber leer y escribir y estar en ejercicio de sus derechos (Diario de Debates http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf, consultada el 06 de noviembre de 2015).

¹³⁰ La nacionalidad mexicana por nacimiento se explica en el artículo 30 inciso A) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

- 2) En el ejercicio de sus derechos, esto implica que no haya sido condenado por ningún cargo que implique una pérdida de derechos.
- 3) Haber cumplido mínimo 21 años el día de la elección.
- 4) Ser originario o vecino (con residencia efectiva mayor a 6 meses previos a la elección) del distrito respecto del que se desea ejercer el cargo de diputado.¹³¹
- 5) No estar en servicio activo en el ejército, la policía ni gendarmería por lo menos 90 días previos a la elección¹³².
- 6) No ser titular¹³³ de ninguno de los organismos constitucionales autónomos o haberse separado de su cargo 90 días antes de la elección, ni ministro de

"la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes."

(Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 04 de octubre del año 2015).

Adicional a lo anterior, cabe señalar que para poder acceder a un cargo público para el cual se requiera ser mexicano por nacimiento, es necesario también no haber adquirido otra nacionalidad, esto de acuerdo con al artículo 32 constitucional:

"Artículo 32. *La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.*

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión." (Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 04 de octubre del año 2015)

¹³¹ Originario o vecino de alguno de los estados miembros de la circunscripción plurinominal en caso de tratarse candidato a un puesto de representación proporcional de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 55).

¹³² De acuerdo con el Diario de Debates del Congreso constituyente, es necesaria esta disposición ya que si una persona estuviera en ejercicio de estos cargos durante la elección, podría influenciar el voto de los electores, y el derecho al voto debería ejercerse en condiciones de pureza y libertad de conciencia (Diario de Debates http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf, consultada el 06 de noviembre de 2015).

¹³³ González Schmal haciendo a referencia a lo expuesto por Jorge Carpizo señala que este punto está relacionado con la necesidad de garantizar la independencia de los legisladores, de tal forma que su libertad no se vea limitada por el puesto que ocupen, cabe resaltar la importancia que la libertad de expresión tiene en la función legislativa, esta disposición se encuentra muy relacionada al artículo 62 sesenta y dos por el cual se prohíbe a los miembros del congreso (y a lo suplentes en ejercicio) que desempeñen ninguna comisión o empleo en la federación o los Estados, por el cual reciba un sueldo (GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p. 294).

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección”.¹³⁴

7) No ser ministro de culto¹³⁵.

En este punto, me parece importante hacer una observación acerca de las personas a las que nuestra Constitución permite ejercer un cargo en el Congreso de la Unión, de ninguna forma podemos afirmar que se tratará de personas con las aptitudes necesarias para cumplir con una función de semejante importancia, quizá cabría reflexionar acerca de la necesidad de una reforma tal por la que se requiera al menos un grado de estudios que garantice un conocimiento básico de las materias más comunes, así como un conocimiento de nuestro sistema y que le permita emitir un criterio certero y objetivo acerca de lo que considera mejor para la nación y para el pueblo, que conozca sus funciones, responsabilidades y sobretodo sus limitaciones.

Entiendo bien que mientras existan “universidades patito” en nuestro país, exigir un grado de licenciatura es muy poco, sin embargo no hay que perder de vista que nuestros diputados deberían ser personas capaces, íntegras, responsables y serias, si bien es cierto que un título universitario o un cierto grado académico no garantiza la idoneidad de una persona para ejercer el cargo de diputado, sirve como punto de partida para la formación de un Congreso preparado y con la capacidad de llevar a cabo la importante función que desempeña.

¹³⁴ Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, consultada el 19 de octubre del año 2015, artículo 55, fracción V.

¹³⁵ Para efectos de esta fracción se entienden por Ministros de Culto de acuerdo con la Ley de Asociaciones Religiosas y culto Público “...todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter. Las asociaciones religiosas deberán notificar a la Secretaría de Gobernación su decisión al respecto. En caso de que las asociaciones religiosas omitan esa notificación, o en tratándose de iglesias o agrupaciones religiosas, se tendrán como ministros de culto a quienes ejerzan en ellas como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización” (artículo 12 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, consultada el 5 de Noviembre del año 2015).

De lo anterior se desprende que para ser ministro de culto basta con que la asociación Religiosa lo registre como tal, ya que no hay ningún lineamiento para determinar quiénes entrarían en esta definición, con esto, la limitación se reduce a que la Asociación Religiosa a la que pertenece no lo registre como tal.

De conformidad con el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los diputados podrán ser reelectos hasta por cuatro periodos consecutivos cuando sean postulados por el mismo partido que los propuso, excepto cuando se hubieren separado de dicho partido antes de que se cumpla la mitad de plazo en que ejerza sus funciones, de esto se hablará más adelante con mayor detalle¹³⁶.

2.1.2. Cámara de Senadores:

Por otra parte tenemos la cámara de senadores la cual, tal como lo señala González Schmal “está indisolublemente vinculado al sistema federal”¹³⁷ debido a que ésta es la cámara encargada de la representación de las entidades federativas. La cámara de senadores, de conformidad con el artículo 56 constitucional se integra por 128 senadores elegidos por los ciudadanos de cada una de las Entidades Federativas y el Distrito Federal, se asignan cuatro diputados por cada Entidad Federativa¹³⁸ y por el Distrito Federal, los cuales serán elegidos bajo tres distintos principios, dos por el principio de mayoría relativa, uno por principio de primera minoría y uno será elegido conforme al principio de representación proporcional, mismos que durarán en su encargo por un periodo de seis años.

Los senadores elegidos por el principio de mayoría relativa son elegidos directamente por el pueblo de cada entidad federativa a través de elecciones directas; en cambio los senadores elegidos por el principio de primera minoría se eligen por medio de elecciones, el partido que obtenga el segundo lugar en las elecciones tendrá derecho a que el candidato que encabece la lista registrada

¹³⁶ Esta disposición fue recientemente reformada en el año 2014 siendo publicada en el Diario Oficial de la federación el día 10 de febrero del año 2014 al día siguiente de su publicación y de acuerdo con los artículos transitorios de dicha reforma será aplicable para los senadores y diputados electos a partir del proceso electoral 2018 (Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, consultada el 19 de octubre del año 2015).

¹³⁷ De acuerdo con González Schmal, esta afirmación puede tener diversos matices, ya que, si bien la cámara de senadores “teóricamente” representa a las entidades federativas, los senadores (al igual que los diputados) son elegidos por el pueblo (distinto a la situación que se vivía en nuestro país en 1824 cuando las legislaturas locales designaban a los senadores) (GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p. 288).

¹³⁸ En realidad, no podemos afirmar que efectivamente existan 4 Senadores para representar a cada Entidad Federativa ya que los 32 diputados elegidos bajo el principio de representación proporcional no representan a ninguna Entidad Federativa.

acceda al senado por medio del principio de primera minoría, y por último, los senadores que ocuparán el puesto por el principio de representación proporcional se eligen a través de listas que se votan en una circunscripción plurinominal nacional.

Al igual que en el caso de los diputados, por cada senador propietario se elegirá un suplente aún cuando al haber cuatro senadores (aún cuando uno de ellos—el de representación proporcional—no represente realmente a la entidad federativa) por cada entidad federativa no se corre el riesgo de que ésta quede sin representación en el Congreso, los senadores suplentes de acuerdo con lo que señala González Schmal y por las mismas razones que se señalan en la parte correspondiente a la Cámara de senadores se trata de una figura obsoleta¹³⁹.

Tal como lo indica el artículo 58 constitucional para acceder a un puesto en el senado de la república se requiere cumplir con los mismos requisitos que se señalan en el artículo 55 constitucional para los diputados, excepto por el requisito de la edad que en este caso debe ser mayor a 25 años¹⁴⁰ cumplidos el día de la elección, es curioso que se establezca esta disposición ya que siempre se ha considerado que el senado es el órgano del Congreso de la Unión con mayor experiencia¹⁴¹, sin embargo, al igual que en el caso de los diputados los senadores no requieren ninguna clase de especialización, o grado académico, lo que pareciera poco idóneo considerando que la función legislativa es la responsable principalmente de la creación de leyes que rigen la vida diaria de nuestro país y que los legisladores

¹³⁹ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p. 290.

¹⁴⁰ De acuerdo con lo argumentado en el diario de debates del Congreso Constituyente, el Senado es la cámara que modera con “prudencia” y “reflexión reposada” las decisiones, que toma la Cámara de Diputados a la que considera una cámara impetuosa por el número de miembros que la integran. El senado (de acuerdo con el debate) es la cámara apta para realizar esta función por (i) el número de miembros que lo conforman y (ii) por la edad que se requiere para ocupar el cargo. El artículo 58 constitucional originalmente contemplaba como edad mínima para ser diputado 35 años, sin embargo en 1999 dicho artículo fue reformado para quedar como se encuentra actualmente, esta reforma suscitó grandes escándalos ya que en diversos medios identificaban esta reforma como una reforma dirigida al favorecimiento de Jorge Emilio González Martínez, hijo del fundador del partido Verde Ecologista y quien en el año 2000 a la edad de 28 años ocupó por primera vez el cargo de Senador. (Diario de Debates http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf, consultada el 06 de noviembre de 2015, p. 952).

Actualmente la diferencia de edad para ser diputado y para ser senador es de 4 años, 4 años no representan una diferencia real y no garantizan la madurez de las personas que ocupan el cargo.

¹⁴¹ Al respecto Hamilton señala que la razón de que los requisitos sean mayores radica en la naturaleza de la función, ya que es el Senado el que se requiere mayor amplitud de conocimientos, y “solidez de carácter, hace necesario a la vez que le senador haya llegado a ese periodo de la vida donde es más probable hallar esas ventajas” (HAMILTON, A., S. Madison y J. Jay, *op. cit.*, p. 261 y 262).

deberían ser personas con la mayor preparación posible.

Los senadores de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pueden ser reelectos para ejercer funciones en dos periodos consecutivos siempre y cuando sean postulados por su mismo partido, excepto cuando se hayan separado de éste antes de cumplido la mitad del plazo que dure su cargo¹⁴².

2.2. Funciones del Congreso de la Unión

Es importante señalar de forma enunciativa las funciones del Congreso de la Unión a fin de remarcar el importante papel que juega este órgano en la vida cotidiana de nuestro país, que aún cuando algunas personas puedan llegar a creer que éste órgano es incluso inútil, las funciones que le corresponde desempeñar realmente hacen una gran diferencia en México.

El poder legislativo, no sólo es el encargado de la creación de leyes que rigen a la nación, es decir, esto de ninguna forma significa que la única función del Congreso de la Unión es la función materialmente legislativa (la creación del contenido material de la ley)¹⁴³ sino que además ejerce algunas funciones administrativas y jurisdiccionales, tiene la facultad de llevar parte de la dirección de la política del Estado y control respecto de los otros poderes y órganos constitucionales autónomos.¹⁴⁴

Al respecto Pereira¹⁴⁵ señala que el Poder Legislativo ejerce 5 principales

¹⁴² Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 06 de Abril del año 1990 artículo 59.

¹⁴³ De acuerdo con González Schmal la facultad legislativa puede entenderse desde un punto de vista formal y un punto de vista material, el punto de vista formal es de acuerdo al órgano que lo lleva a cabo, de tal forma que todos los actos del poder legislativo son formalmente legislativos (por ser realizados por dicho órgano) sin embargo, desde el punto de vista material, se entienden por la facultad misma (el acto en sí) independientemente del órgano que lo realice, de tal forma que tanto el poder legislativo, ejecutivo (reglamentos, etc.) como el judicial (jurisprudencia, declaratoria General de Inconstitucional, etc.) pueden llevar a cabo actos materialmente legislativos (GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, 312) .

¹⁴⁴ *Ibidem.*, pp. 311- 312.

¹⁴⁵ PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *op.cit.*, pp. 137-156.

funciones: i) Función representativa, ii) Función legislativa, iii) Función de control, iv) Funciones Judiciales o cuasi judiciales, y v) Otras funciones: deliberantes, a cada una de ellas haremos referencia a continuación:

i) Función Representativa

La principal función del poder legislativo es representar al pueblo que los elige, tal como se mencioné anteriormente, dicha representación se trata de un mandato representativo¹⁴⁶ por el cual, una vez que los miembros de este poder son elegidos no recibe instrucciones del pueblo sino que toma decisiones propias. Dicha función se manifiesta en cada una de las facultades del poder Legislativo, ya que todas sus actuaciones se llevan a cabo en virtud de la facultad que tiene de representar al pueblo mexicano.

ii) Función Legislativa

Esta es la función más significativa del poder legislativo y se trata de la posibilidad que tiene de emitir todas las manifestaciones de autoridad susceptibles de ser reguladas (reglamentos, decretos, etc.) se trata de llevar a cabo actos legislativos que, desde el punto de vista material “Es el que crea una situación jurídica general impersonal, objetiva, que se expresa mediante la ley”¹⁴⁷. Esta función se encuentra ampliamente regulada en nuestra constitución, principalmente en su artículo 73, de forma ejemplificativa citaremos algunas de las partes de dicho ordenamiento que mejor ilustran esta función:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

¹⁴⁶ Al respecto, Pereira al hablar acerca de Montesquieu dice que dicho mandato más que un mandato representativo del pueblo de trata de un mandato del partido al cual pertenece el legislador “*Pero si es cierto que tal mandato redundo a favor de la representatividad concreta, aunque con detrimento para la representación de toda la nación—no es poco “democrático” pero si poco “nacional”—, parece, en cambio, que el mandato imperativo del partido, aparte de disminuir la representatividad, podría a rebajar, en casos extremos, el propio significado de un parlamento, que en tales supuestos casi da la impresión de que podría ser sustituido por una especie de conferencia permanente de los estados mayores de los partidos*”, (Ibidem., pp.142 y 143).

¹⁴⁷ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p.312.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.¹⁴⁸

...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo.

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional.¹⁴⁹

...

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

...

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

...

XIX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano...¹⁵⁰

El proceso material y formalmente legislativo¹⁵¹ se lleva a cabo de forma sucesiva tanto en la cámara de senadores como en la cámara de diputados de acuerdo con el procedimiento establecido por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el proceso legislativo que es la principal función del Congreso de la Unión inicia con la presentación de una iniciativa de ley (misma que puede ser presentada por el presidente de la república, por diputados o senadores, por las legislaturas de los estados o por los ciudadanos que representen el 0.13% de la lista nominal de electores¹⁵²) la iniciativa será discutida en la cámara

¹⁴⁸ La Constitución Política no señala este impedimento, sin embargo la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 73.

¹⁴⁹ Cabe mencionar que la Guardia Nacional no existe realmente en México.

¹⁵⁰ El cuerpo diplomático se ejerce a través de las embajadas, las cuales son las encargadas de "la representación permanente del Estado mexicano ante organismos internacionales"; por otra parte el Cuerpo consular es el encargado de "la representación del Estado mexicano ante el gobierno de otro país, en la que se realizan de carácter permanente las siguientes funciones: proteger a los mexicanos que se localicen en su circunscripción, fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos países y expedir la documentación a mexicanos y extranjeros en términos de la presente Ley y su Reglamento. Según su importancia y ámbito de circunscripción se clasifican en: Sección Consular, Consulado General, Consulado, Agencia Consular y Consulado Honorario" y la función de ambos se encuentra regulada por la Ley del Servicio Exterior Mexicano (Congreso de la Unión, "*Ley del Servicio Exterior Mexicano*, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998).

¹⁵¹ De acuerdo con González Schmal estas resoluciones pueden tener el carácter de leyes o decretos, el mismo autor al señalar lo expuesto por Tena Ramírez expone que se entiende por ley todas aquellas resoluciones "que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo" en cambio los decretos, son las resoluciones que "dentro de la misma órbita, sean solo relativas a determinados tiempos, lugares, establecimientos o personas" (GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p. 305).

¹⁵² González Schmal hace referencia en este punto a que también pueden considerarse como iniciadores los solicitantes de permisos para conservar la ciudadanía (de acuerdo con el artículo 37 C, III y IV constitucional), extranjeros que soliciten la incorporación de su territorio a México (artículo 73 I Constitucional) los habitantes de un territorio que de conformidad con el

de origen¹⁵³ y una vez aprobada por ésta pasará a discusión a la cámara revisora¹⁵⁴, si dicha iniciativa fuera rechazada por la cámara de origen no podrá volver a discutirse hasta el siguiente periodo de sesiones.

En cambio, si la cámara revisora desecha el proyecto, éste volverá a la cámara de origen para su discusión y sólo si esta cámara lo aprueba de nuevo por mayoría absoluta¹⁵⁵ podrá pasar de nuevo a discusión de la cámara revisora y únicamente se considerará aprobada si se obtiene mayoría absoluta en la votación, si la cámara revisora la rechazase de nueva cuenta el proyecto, éste no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Por otra parte si la cámara revisora modifica el proyecto o lo desecha de forma parcial, las observaciones pasarán a la cámara de origen quien discutirá únicamente acerca de las modificaciones realizadas, si la cámara de origen aprobara las modificaciones ya no existirá la necesidad de que el proyecto pase de nueva cuenta a discusión de la cámara revisora, sino que será enviado directamente al ejecutivo, pero si las modificaciones no fueran aprobadas, el proyecto pasará de nueva cuenta a la cámara revisora junto con las razones expuestas por la cámara de origen, si las modificaciones fueran rechazadas el proyecto se pasara al ejecutivo únicamente en las partes aprobadas por ambas cámaras, sin embargo, si la cámara revisora insiste en las modificaciones, el proyecto en su totalidad no podrá volver a discutirse hasta el siguiente periodo de sesiones, a menos que ambas cámaras lleguen a un acuerdo y se promulgue el proyecto con las partes aprobadas y la discusión de las modificaciones quede pendiente para el siguiente periodo de sesiones.

artículo 73 III soliciten la erección de su entidad como Estado, ciudadanos que de conformidad con el artículo 109 constitucional formulen denuncias acerca de la responsabilidad de legisladores (GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op.cit.*, p.306).

¹⁵³ Será cámara de origen aquella ante la que se presente la iniciativa, pudiendo presentarse ante cualquiera de las dos Cámaras, excepto en los casos que por ley la discusión deba iniciar en la Cámara de Diputados (empréstitos, contribuciones o impuestos, o reclutamientos de tropas deben discutirse en la Cámara de Diputados como cámara de Origen), y si la Cámara de Origen no la pasara a discusión a la Cámara revisora en un plazo de un mes sin que se emita dictamen podrá iniciarse la discusión en la otra cámara.

¹⁵⁴ Para que las decisiones que tomen cada una de las asambleas será necesario que se reúna el *quorum* que señala el artículo 63 Constitucional, es decir, más de la mitad del total de sus miembros, y las decisiones se toman por la mayoría de los miembros presentes.

¹⁵⁵ La mayoría absoluta se conforma con la cantidad de votos que representen más del 50%.

Una vez que la cámara revisora apruebe el proyecto pasará al ejecutivo quien lo publicará sólo en caso de que no tenga ninguna objeción sobre el proyecto.

El presidente de la república tendrá un plazo de 30 días naturales para vetar el proyecto¹⁵⁶ y si en este plazo no manifiesta ninguna inconformidad el presidente adquiere la obligación de promulgar y publicar, si no lo hiciere proyecto se entenderá promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará su publicación sin la necesidad de refrendo¹⁵⁷.

En el caso de que el presidente haga ejercicio de su poder de veto y devuelva el proyecto con observaciones el proyecto pasará de nueva cuenta a la cámara de origen, la cual discutirá de nueva cuenta el proyecto, si se aprobara el proyecto con una mayoría de las dos terceras partes pasará de nueva cuenta a la cámara revisora para su discusión y si ésta aprobara el proyecto con una mayoría de igual dos terceras partes¹⁵⁸, el proyecto pasará de nueva cuenta al ejecutivo, pero esta vez no tendrá la posibilidad de vetar el proyecto si no que tendrá la obligación de publicar y promulgar.¹⁵⁹

iii) Función de control

Esta función, se trata del control que ejerce el poder legislativo del poder

¹⁵⁶ Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:...

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente. (Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 04 de octubre del año 2015).

¹⁵⁷ El artículo 72 que habla de la facultad del presidente de la república de vetar los proyectos de ley presentados por el Congreso de la Unión tuvo su más reciente reforma en el año 2011, previo a dicha reforma, el artículo hacía referencia a que el presidente debería ejercer dicha facultad dentro de diez días "útiles", entendiéndose como tales, los días en que el Congreso Sesionaba. Además el artículo previo a la reforma no señalaba qué pasaría si el presidente no promulgaba la propuesta ni la vetaba, con lo que comúnmente era conocido como "veto de bolsillo".

¹⁵⁸ Cabe resaltar la importancia de esta disposición ya que acentúa el poder del veto estableciendo como requisito el voto de las 2/3 en cada una de las cámaras y no la mayoría absoluta que inicialmente fue necesaria para la aprobación del proyecto, de tal forma que superar el veto no sea tan sencillo como ratificar la votación inicial en ambas cámaras.

¹⁵⁹ El proceso legislativo se encuentra ampliamente descrito en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ejecutivo, tal como lo refiere Pereira¹⁶⁰, se encuentra arraigada a la creación del poder legislativo, y dicho control puede realizarse a través de diversos medios, a saber:

a) Por medio de preguntas e interpelaciones: este medio hace referencia a la posibilidad que tiene el poder legislativo de realizar “peticiones de información”¹⁶¹ al ejecutivo, en el caso de México podemos encontrar expresamente dicha facultad expresamente en el artículo 93¹⁶² constitucional por, el cual el Congreso de la Unión (a través de cada una de sus cámaras) tiene la facultad de solicitar a los Secretarios de Despacho¹⁶³ que respondan interpelaciones o preguntas.

b) Control Fiscal y presupuestario: Pereira sostiene que el origen de los parlamentos radica en el control fiscal ya que surge de “la necesidad de que los impuestos fuesen consentidos por quienes habían de pagarlos o sus representantes”¹⁶⁴, en el caso de México es justo el Congreso de la Unión, en específico la Cámara de Diputados (como la cámara que representa al pueblo) la que se encarga de aprobar el presupuesto de egresos que es presentado por el Titular del Poder Ejecutivo cada año, de tal forma que dicha tarea funciona como un control o contrapeso del poder ejecutivo, dicha facultad de la Cámara de Diputados se encuentra en el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

¹⁶⁰ PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *op.cit.*, pp.148-152.

¹⁶¹ *Ibidem.*, p.148.

¹⁶² Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal (Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 06 de Abril del año 1990).

¹⁶³ Las Secretarías de Estado, son los órganos a través de los cuales el Poder Ejecutivo representa a la nación, de conformidad con el artículo 90 constitucional.

¹⁶⁴ PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *op.cit.*, p.149.

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

Además, el Poder Legislativo ejerce un control sobre el Poder Ejecutivo y algunos órganos constitucionales autónomos a través de la facultad que tiene para determinar las bases sobre las cuales el ejecutivo puede celebrar empréstitos, de tal forma que el Poder Ejecutivo no tiene completa libertad para comprometer económicamente a la nación, sino que debe estar a lo que el Poder legislativo señale al respecto, dicha facultad la encontramos en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice: **“Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:... Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.”¹⁶⁵

c) Otros controles que ejerce el parlamento.

a. De las medidas excepcionales y urgentes del ejecutivo. De acuerdo con Pereira esta facultad suele incluir la posibilidad de “verificar si el gobierno traspasa

¹⁶⁵ Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 06 de Abril del año 1990, artículo 73.

los límites que le marca a la ley delegante”¹⁶⁶ de tal forma que le Poder Legislativo sirve como órgano revisor y de control del Poder Ejecutivo en cuestiones relacionadas con la seguridad nacional como son la declaratoria de Guerra (relacionada en los artículos 89¹⁶⁷ y 73 Constitucional¹⁶⁸) y la suspensión del ejercicio de derechos y sus correspondientes garantías en los casos de emergencia (de conformidad con en artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos):

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo”¹⁶⁹.

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.¹⁷⁰

Además de lo anterior, el Congreso de la Unión ejerce un control sobre los demás poderes y órganos constitucionales autónomos, a través de las facultades que tiene para nombrar funcionarios, como lo son los miembros de la Suprema Corte de Justicia¹⁷¹, al Fiscal General de la República¹⁷², a los Comisionados del Instituto

¹⁶⁶ PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *op.cit.*, p.151.

¹⁶⁷ “**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:... VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.” (Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 04 de octubre del año 2015).

¹⁶⁸ “**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:... XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.” (Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 04 de octubre del año 2015).

¹⁶⁹ Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 06 de Abril del año 1990,

¹⁷⁰ *Idem.*

¹⁷¹ **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:... VIII.

Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario; (Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 04 de octubre del año 2015).

¹⁷² **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:... XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad

Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales¹⁷³, y aprobar el nombramiento que realice el presidente de los Embajadores, Cónsules Generales¹⁷⁴, empleados superiores de Hacienda, entre otros.

vi) Funciones Judiciales o cuasi judiciales.

Al referirse a estas funciones, Pereira¹⁷⁵ hace una comparación con las funciones de los parlamentos en la antigüedad, en los cuales la función jurisdiccional y legislativa no tenían distinción alguna, lo que implicaba que el mismo órgano ejerciera de forma natural la función de crear y declarar Derecho, por lo que entonces los parlamentos llevaban a cabo una función jurisdiccional real, en cambio en la actualidad (de acuerdo a lo que menciona dicho autor) al existir la separación entre ambas funciones, el Poder Legislativo ya no se encarga de llevar a cabo funciones jurisdiccionales, debido a que ya existe un órgano encargado propiamente de dicha función, sino que tiene facultades que materialmente pueden considerarse jurisdiccionales, a las que Pereira llama funciones cuasi-judiciales.

En el caso de México dichas funciones del Poder Legislativo podemos encontrarlas en los artículo 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativos al juicio político, conteniendo dicha facultad de forma

con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y (Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 04 de octubre del año 2015).

¹⁷³ **Artículo 6o...**

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:...

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley...

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. (Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 04 de octubre del año 2015).

¹⁷⁴ Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:...

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica (Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 04 de octubre del año 2015).

¹⁷⁵ PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *op.cit.*, pp.152 y 253.

exclusiva el Senado en el artículo 76 constitucional.

a) Juicio Político: Es el “término utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidores público. El juicio político implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional”¹⁷⁶, es el proceso por el cual se busca fincar responsabilidad a los funcionarios¹⁷⁷ por hacer u omitir actos que perjudiquen los intereses públicos fundamentales¹⁷⁸, siempre y cuando ocurra en ejercicio de sus funciones y las sanciones pueden ser la destitución o la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos. En el juicio político participan ambas cámaras, la Cámara de Diputados como cámara acusadora¹⁷⁹ y la Cámara de Senadores¹⁸⁰

¹⁷⁶ Citando a Manuel González Oropeza, OROZCO GARIBAY, Pascual Alberto, *Derecho Constitucional, El Estado Mexicano su Estructura Constitucional*, Porrúa, México, 2009, p. 86.

¹⁷⁷ Los funcionarios que pueden ser sujetos de juicio político son los mencionados por el artículo 110:

“**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público...”

¹⁷⁸ Se consideran en perjuicio de los intereses públicos fundamentales los siguientes actos:

Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos:

“**ARTÍCULO 7o.-** Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho: I.- El ataque a las instituciones democráticas; II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal; III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; IV.- El ataque a la libertad de sufragio; V.- La usurpación de atribuciones; VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.” (Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, consultada el 07 de noviembre de 2015).

¹⁷⁹ “**Artículo 110...** Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado...” (Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 04 de octubre del año 2015).

¹⁸⁰ Dichas facultades podemos encontrarlas en los artículos 76 y 110 constitucionales que dicen:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

Erigirse en Jurado de sentencia¹⁸⁰ para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de

como jurado de Sentencia y ésta última aplicará la sanción si así se resuelve por las dos terceras partes de los miembros de dicha cámara y las decisiones que tome no son apelables.

b) Declaratoria de procedencia: Esta declaración es necesaria para poder actuar penalmente en contra de funcionarios¹⁸¹ con “fuero”¹⁸² de tal forma que a través de la declaración de procedencia pierdan el mencionado privilegio y puedan ser juzgados penalmente separándolos de su cargo mientras dura el proceso penal y poniéndolo a disposición de las autoridades competentes, en este caso es la Cámara de Diputados la que decidirá si ha lugar a proceder en contra del funcionario inculcado, en cuyo caso la decisión deberá ser tomada por mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión, y las decisiones no pueden ser impugnadas.

Por lo que respecta a la responsabilidad civil de la que pudieren ser responsables los servidores, no es necesario que se lleve a cabo un procedimiento de declaratoria de procedencia.

v) Otras funciones: deliberantes

Esta es quizá la más esencial y conocida función del Poder Legislativo, tal como

esta Constitución, (Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 04 de octubre del año 2015).

“Artículo 110...Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables”. (Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 04 de octubre del año 2015).

¹⁸¹ Los funcionarios que requieren de una declaratoria de procedencia para ser juzgados por delitos penales son: **Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral...” (Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 04 de octubre del año 2015).

¹⁸² Se trata de un privilegio por el cual ciertos funcionarios, entre ellos los legisladores a nivel federal, no pueden ser juzgados por delitos cometidos durante el ejercicio de su cargo, sino hasta que termine su periodo activo. El fuero ha sido en muchas ocasiones criticado debido a que se considera como una forma de inmunidad para los funcionarios que da lugar a la comisión de delitos que quedarán impunes, sin embargo, es importante resaltar que el hecho de que no puedan ser juzgados durante el ejercicio de su cargo no implica que el delito pueda quedar impune, se trata de que el funcionario pueda ejercer sus funciones evitando que por estrategias políticas sus adversarios inicien acusaciones infundadas en su contra únicamente con el fin de perjudicarles o de interrumpir sus labores, se trata de proteger su función, pero si efectivamente cometiera algún delito éste no quedará impune ya que su inmunidad sólo dura mientras dure su cargo, al finalizar éste, se puede proceder en contra del funcionario, como se haría en cualquier otro caso.

lo enuncia Pereira, esta función es muy obvia “los parlamentos deliberan”¹⁸³, en el caso de México, el Poder Legislativo se reúne por tiempos a los que se les denomina “Periodos de Sesiones” de acuerdo con la Constitución¹⁸⁴, estas sesiones pueden ser ordinarias o extraordinarias, los periodos de sesiones ordinarias son dos, el primer periodo de sesiones inicia el 1º de septiembre¹⁸⁵ y el segundo a partir del 1º de febrero, ambos periodos de sesiones deberán durar el tiempo que sea necesario para llevar a cabo su función, teniendo como límite el primer periodo el 15 de diciembre¹⁸⁶ y el segundo el 30 de abril. Dichos periodos de sesiones ordinarias, el Congreso se encarga del estudio discusión y aprobación de iniciativas de Ley presentadas.

Por otra parte las sesiones extraordinarias pueden ser celebradas en cualquier momento (fuera del periodo de sesiones e incluso en días festivos), por el Congreso o por cualquiera de las Cámaras (cuando se trate de discutir cuestiones de competencia exclusiva de alguna de ellas) para tratar algún asunto en específico, y tratarán únicamente sobre el o los temas para los cuales sean convocadas¹⁸⁷.

¹⁸³ PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *op.cit.*, p.155.

¹⁸⁴ Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos Periodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica (Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 06 de Abril del año 1990).

Este artículo fue parte de la reforma política publicada el 10 de febrero del 2014 en el Diario Oficial de la Federación y de acuerdo con los transitorios del mismo, inicia su vigencia el 1 de diciembre del año 2018.

Artículo 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

¹⁸⁵ Excepto cuando el Presidente de la República inicie su cargo, en cuyo caso el periodo de sesiones iniciará el 1º de agosto.

¹⁸⁶ Excepto cuando el Presidente de la República inicie su cargo, en cuyo caso el periodo de sesiones terminará el 31 de diciembre.

¹⁸⁷ Adicional a lo anterior, el artículo 27 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala:

“Artículo 27.- Las sesiones de las Cámaras serán ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra” (Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, consultado el 1 de noviembre de 2015).

Del anterior artículo que desprende que las sesiones del Congreso pueden ser ordinarias, extraordinarias, permanentes y secretas. Los dos primeros tipos ya han quedado explicados, las sesiones permanentes son aquellas que se celebran con ese carácter para tratar un asunto previamente determinado (de acuerdo con el último párrafo del artículo 28 del citado ordenamiento), las sesiones públicas son aquellas que celebran los miércoles para tratar asuntos públicos o negocios

Estas son sólo algunas de las funciones que ejerce el poder legislativo en nuestro país, me parece que ha quedado más que claro el importante papel que juega este órgano en la vida nacional, tiene la facultad de declarar la guerra, determinar empréstitos, las contribuciones y la forma en la que las destina, es claro que se trata de un órgano esencial y de gran importancia, sus decisiones realmente generan consecuencias para toda la Nación, todos y cada uno de nosotros pagamos impuestos, todos nos regimos por las leyes que éstos funcionarios crean, todos recibimos las sanciones que éstos determinan por el incumplimiento de las normas impuestas, todos nos vemos afectados por las dependencias u organismos que actúan bajo las leyes que les facultan a llevar a cabo sus funciones.

Por éstas y muchas otras razones no podemos declararnos indiferentes ante la calidad de las personas que ocupan estos importantes cargos, y sobre todo su capacidad, experiencia y la forma en que se conducen al ejercer un puesto de semejante importancia.

particulares (artículo 29) y las sesiones secretas son aquellas que se celebran los lunes para tratar los asuntos económicos de las Cámaras, (artículo 31).

Por otra parte la Ley Orgánica del Congreso de la General de los Estados Unidos Mexicanos, nos habla de tres tipos de sesiones distintas a las mencionadas:

(i) La sesión constitutiva que se reúne para la renovación de cada Cámara con los legisladores electos, y en la que se llevan a cabo los actos a los que se refiere el artículo 16 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

“ARTICULO 16.

1. El presidente de la Mesa Directiva declarará constituida la Cámara de Diputados, mediante la siguiente fórmula: "La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) Legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones".

2. Enseguida, citará para la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, que deberá celebrarse a las 17:00 horas del 1o. de septiembre del año que corresponda.

3. A su vez, hará la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión de Congreso General, tomando en cuenta el criterio de proporcionalidad en función de la integración del Pleno.

4. Una vez constituida la Cámara y para la celebración de las sesiones de apertura de Congreso General, que se den con posterioridad a la de inicio de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, el Presidente de la Mesa Directiva formulará las citas correspondientes para las 10:00 horas de las fechas señaladas en los artículos 65 y 66 constitucionales.

5. Los diputados que se presenten o sean llamados al ejercicio del cargo, con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara, rendirán la protesta constitucional ante el Presidente de la Mesa Directiva en los términos de la fórmula prevista en esta ley. (Ley Orgánica del Congreso de la General de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 3 de noviembre de 2015)

(ii) la sesión conjunta: que se reúne para los fines que indica el artículo 5 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

“ARTICULO 5o.

1. El Congreso se reunirá en sesión conjunta de las Cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para celebrar sesiones solemnes.

2. Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados y el Presidente de ésta lo será de aquél.” (Ley Orgánica del Congreso de la General de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 3 de noviembre de 2015)

2.3. Relación de los legisladores con su partido

Los partidos políticos juegan un papel fundamental en la vida nacional, y sobre todo en el mandato de los legisladores ya que, podría parecer que los legisladores dependen por entero de sus partidos por diversas razones, en primer lugar por que para acceder a un puesto en el poder legislativo necesitan ser postulados por un partido político, esto para tener una posibilidad real¹⁸⁸ de ser electos¹⁸⁹ y ocupar un puesto en el Congreso de la Unión, en segundo lugar porque necesitan de sus partidos para conseguir un nuevo cargo de poder al finalizar su mandato¹⁹⁰ y en tercer lugar por que en caso de optar por la reelección el legislador deberá tener la aprobación de su partido para poder postularse como candidato a reelección.

Con esto, cómo podemos esperar que los legisladores actúen de forma independiente a su partido, la legislación en la actualidad está diseñada de tal forma que los políticos no pueden actuar de forma independiente a sus partidos, propiciando que se llegue hasta el punto en el que más que una representación de la nación los legisladores representen a sus partidos y a intereses particulares, lo anterior aunado al hecho de que los legisladores no necesitan ser personas con una capacitación específica y especializada nos da como resultado un Congreso con personas poco capaces formado por amigos o familiares de los líderes partidistas. En el año 2014 se llevó a cabo una reforma electoral, que tocó temas que afectaban en gran medida esta relación de los miembros del Congreso de la Unión con su partido, por lo que más adelante dedicaremos algunas líneas para hablar de los vicios y bondades de dicha reforma.

¹⁸⁸ De acuerdo con la página de oficial de la cámara de diputados, tan solo en la integración actual de la Cámara de Senadores encontramos que sólo existe un Diputado electo, que hubiere accedido al cargo sin pertenecer a un Partido, y un diputado independiente (http://siti.diputados.gob.mx/LXIII_leg/info_diputados.php, página consultada el 28 de octubre del año 2015).

¹⁸⁹ Con un financiamiento para la campaña que genere un auténtico equilibrio.

¹⁹⁰ Tal como lo refiere Guillermo Gatt en su texto "Partidocracia en México" el hecho de que no exista la posibilidad real de reelección fuera del partido al que pertenecen los legisladores "reduce de manera relevante el interés de los diputados por complacer a su electorado, ya que éste no tiene forma de otorgar incentivos, premios y castigos al parlamentario, sino sólo al partido político que lo postuló" (GATT CORONA, Guillermo Alejandro, *La Partidocracia en México*, en DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, et al., "Reflexiones en el Contexto de los Derechos Políticos y civiles en México", Editorial Porrúa, México, 2008, p. 84).

La relación del legislador con su partido es más que clara, en la situación actual la relación podría ilustrarse como estrecha y de ayuda mutua, sin que esto implique una ayuda orientada a la búsqueda del bien común de la nación, en su lugar, se trata una ayuda mayormente egoísta e interesada, en la mayoría de los casos, se trata de una relación de subordinación clara entre el legislador y partido político, muchos legisladores antes que diputados o senadores son militantes de un determinado partido político, y sobre todo antes de rendirle cuentas al pueblo y a los electores que confiaron en él, le rinde cuentas al partido político en el cual milita, la relación con su partido es mucho más estrecha y directa que su relación con los ciudadanos¹⁹¹, los beneficios de actuar de una determinada manera los obtiene directamente de su partido y no del pueblo, y con esto tal como lo refiere Rafael Loyola se “favorece la construcción de instituciones parlamentarias con grupos todopoderosos y de diputados convertidos en meros instrumentos de refrendo de las decisiones articuladas en otras instancias”¹⁹².

Con lo anterior, no se busca afirmar que todos los legisladores son personas egoístas que no quieren el bien de su pueblo o que buscan solo su beneficio personal, se trata de resaltar que todos los legisladores como personas, tienen necesidades propias, necesitan seguridad, un empleo, un sueldo, y el sólo cargo de legislador no llega a ser “suficiente” sin la ayuda de su partido, un legislador necesita de su partido para llegar a una legislatura y sobre todo necesita de su partido para continuar su carrera política, tal como lo menciona Silva-Herzog “El sistema electoral que hemos construido... los mantiene la salvo de la amenaza del voto. Así, las cápsulas de los partidos caminan hacia la elección como si no tuvieran nada que perder y... tienen razón: sus resultados pueden ser buenos o malos pero, en realidad

¹⁹¹ Incluso, de acuerdo con las encuestas realizadas por Rafael Loyola, la mayoría de los ciudadanos encuestados opinaron que los partidos deben tener menos poder sobre los diputados, y al respecto opina: “que los diputados desarrollan sus actividades a través de su integración en las diferentes comisiones que conforman la cámara. Su margen de independencia de lo que determinan los grupos parlamentarios es, en dicho ámbito, escaso en los temas significativos. Algo similar ocurre cuando se trata de instrumentar la capacidad de iniciativa legislativa que, como se refirió, recae en los diputados y senadores. En este ámbito, son escasas, y con un contenido poco destacado, las que provienen de los grupos parlamentarios, y menos las que tienen su origen en los diputados individuales. Sin duda la Cámara de Diputados de México, es una cámara de grupos en la que los parlamentarios han sido, de forma tradicional, cualitativamente por relevantes. Junto a ello, las características de los partidos, la competición entre ellos y el ejercicio del poder por la Presidencia de la República, han contribuido a incrementar el control que los grupos han tenido sobre los diputados” (LOYOLA DIAZ, Rafael, et. al., *La Cámara de Diputados en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 67) .

¹⁹² *Ibidem*, p. 70.

no corren ningún riesgo”¹⁹³ visto de esta forma es muy normal que un político responda ante quien lo recompensa por su trabajo, no solo por interés si no por necesidad, no podemos pedir que un legislador vaya en contra de su partido por el bien del pueblo, no podemos exigir a nuestros legisladores ser “héroes” y actuar a favor de su pueblo a costa de su propia seguridad económica, y política, lo que debe hacerse es diseñar un sistema que propicie que el pueblo sea quien otorgue las recompensas a sus legisladores para que estos rindan cuentas a la ciudadanía y no a un partido.

¹⁹³ SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, Elección sin Castigo, *El Siglo de Torreón*, 7ª, 5 de mayo de 2015.

CAPÍTULO III

PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

La palabra “Partido” de acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española se define como “Conjunto o agregado de personas que siguen y defienden una misma facción, opinión o causa”¹⁹⁴, la palabra desde su definición nos sugiere su objetivo, su función y quizá también nos explica un poco la forma en la que surgen estas agrupaciones.

Por otra parte el jurista Covarrubias define a los partidos políticos de la siguiente forma:

“Partido Político (del latín pars, partis, parte o fracción; y del griego polis, ciudad) tiene distintas acepciones cuyo común denominador es la acción que tiende a convertir determinados principios teóricos en un programa de gobierno, de donde se sigue el objetivo e (sic) la toma del poder y el control de los aparatos de dirección social, mediante la participación y apoyo de las masa populares o de una parte de ellas, lo cual supone la organización de los ciudadanos”¹⁹⁵.

Los partidos políticos surgen con motivo de la creación de parlamentos, ya que con los parlamentos surgen grupos parlamentarios¹⁹⁶ con ideologías distintas y cada uno a su vez, en busca de sus propios intereses e ideas; en relación con lo anterior Maurice Duverger identifica dos mecanismos de creación de partidos, en primer lugar encontramos la creación que involucra el surgimiento de grupos parlamentarios, posteriormente aparición de comités electorales, y por último la relación y comunicación entre estos dos elementos son la razón por la que los partidos políticos surgen¹⁹⁷; por otra parte encontramos la creación que involucra el surgimiento de grupos opositores al régimen gobernante que por considerar sus derechos transgredidos se agrupa y forma partidos políticos.

¹⁹⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima Primera Edición,; Tomo II, Editorial Espasa Calpe, S.A., España, 1999, p. 1537.

¹⁹⁵ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Enciclopedia Jurídico Política Electoral de Jalisco*, Tomo III, Volúmen 1, Secretaría General de Gobierno, México, 2005, p. 257.

¹⁹⁶ En este punto cabe señalar, que los parlamentos surgen mucho antes del surgimiento de los partidos políticos, es decir, al surgir los partidos políticos propiamente, ya existían los parlamentos.

¹⁹⁷ DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1987, p. 16.

En relación a la primera forma de creación de los partidos políticos, la que se desarrolla desde el mismo ciclo electoral, Duverger, expone la necesidad de surgimiento de “grupos parlamentarios” y de “comités electorales”, por su parte los “grupos parlamentarios” surgen por razones muy variadas, entre estas razones encontramos la vecindad¹⁹⁸, ideología¹⁹⁹, y el interés; mientras que los comités electorales se crean a partir del surgimiento del voto universal a través de un mecanismo más complicado, que depende del lugar y las circunstancias, por ejemplo, puede que se trate de un candidato que busque apoyo de sus allegados y cree un comité electoral para acceder a un puesto de gobierno, o que un grupo con una misma ideología se reúna para presentar un candidato, y con ello acceder al poder. Continúa exponiendo Duverger que una “vez nacidas estas dos células madres, grupos parlamentarios y comités electorales, basta con que una coordinación permanente se establezca entre éstos y que lazos regulares los unan a aquéllos, para que nos encontremos frente a un verdadero partido”²⁰⁰. Estos partidos, como ya se mencionó, son creados dentro del ciclo natural de la vida electoral y emplea los asientos en las asambleas políticas con el propósito de realizar sus fines políticos. Esta clase de partidos surgen principalmente en Estados en donde aún no existe un sistema de partidos organizado, y que los partidos políticos surgen como parte de un proceso natural de desarrollo de dicho sistema.

En segundo lugar, y de acuerdo con las investigaciones del mismo autor encontramos a los partidos que surgen de forma externa a los parlamentos, pudiendo surgir entonces a través de sindicatos²⁰¹, o sociedades de pensamiento, iglesias o grupos religiosos, o sociedades secretas, partidos que tienden a ser opuestos a los

¹⁹⁸ Para ilustrar este tipo de incentivo para agruparse, Duverger habla del grupo de los Jacobinos que surgen a partir de las reuniones llevadas a cabo en 1789 con motivo de la Constituyente francesa en Versalles. (*Ibidem*, pp.16 y 17).

¹⁹⁹ Citando el mismo ejemplo de la reunión de Versalles encontramos grupos como los de la Calle Castiglione, el grupo del Palacio Nacional y el del hotel Mont-Tonnere (*Ibidem.*, pp. 16-18).

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 21.

²⁰¹ Como ejemplo de esto en México podemos encontrar al Partido Nueva Alianza, que fue creado en 2005 por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y cuya organización recayó principalmente en el Comité ejecutivo Nacional del SNTE (BRACHO, Teresa, *et. al.* “Observatorio Ciudadano de la Educación, Debate Educativo 10 el SNTE y su nuevo Partido Político”, <http://www.observatorio.org/comunicados/5d0d5e25bc0b.pdf>, consultada el 1 de diciembre de 2015).

surgidos dentro del ciclo electoral y su único fin es “conquistar asientos en las asambleas políticas”²⁰² se trata de tener una voz en el parlamento. Este tipo de partidos surge principalmente en un sistema político ya organizado y que al oprimir o que se perciba por algunos alguna real o supuesta opresión de los intereses de las minorías, provocan el surgimiento de grupos opositores que se presentan en forma de partidos para hacerse escuchar en el parlamento.

De acuerdo con lo señalado por Jorge Fernández Ruiz la palabra “partido” como pasado participio del verbo partir hace referencia a “la acción de partir, en el sentido de dividir, por cuya razón el partido predica la fragmentación en partes de elemento poblacional del Estado”²⁰³.

De lo anterior se derivan diversos puntos, en primer lugar que los partidos políticos como tal, únicamente pueden entenderse en el contexto de un Estado, posteriormente, que los partidos surgen con motivo de la complejidad de las relaciones en una comunidad, ya que al existir comunidades pequeñas no es necesaria la existencia de partidos políticos porque la organización y la comunicación es más sencilla, sin embargo conforme al desarrollo de las comunidades, los problemas comienzan a surgir y el poder y las opiniones comienzan a dividirse lo que desemboca en el surgimiento de partidos políticos (bajo la primera forma descrita por Duverger, la cual fue descrita líneas arriba), cuando las personas que dirigen la comunidad cometen algún error o tienden a favorecer a un grupo en específico, oprimiendo a algún sector de la población, surge un partido opositor (a través de la segunda forma señalada por Duverger, mejor identificada como el surgimiento fuera de la esfera pública) que trata de eliminar la opresión y de exigir los derechos que considera le han sido transgredidos.

En lo anterior radica la importancia de los partidos políticos en la vida diaria de un país, los partidos políticos son las fracciones o agrupaciones de la sociedad que

²⁰² DUVERGER, Maurice, *op.cit.*, p. 27.

²⁰³ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Porrúa, México, 2003, p. 86.

se encargan no solo de llevar a cabo la dirección y el control del poder público, también son los encargados de mantener un equilibrio en el poder por medio del surgimiento de partidos opositores que mantienen la presión en el partido en el poder quien en todo momento debería actuar de la mejor manera, ya que de cometer algún error, el partido opositor será el primero en actuar en su contra, a su vez también son los encargados de promover la participación de los ciudadanos en la vida pública de un país y de fungir como mediadores entre el pueblo y el gobierno.

En cuanto a su definición, los partidos políticos son definidos por el autor Jorge Fernández Ruiz como sigue:

...agrupación permanente de una porción de población, vinculada por ciertos principios y programas, derivados de su interpretación del papel que corresponde a los depositarios del poder público y a los diversos segmentos sociales en el desarrollo socioeconómico del Estado, con miras a hacerse de dicho poder para, en ejercicio del mismo, poner en práctica los principios y programas que postula.²⁰⁴

De acuerdo con la definición antes referida, los partidos políticos son agrupaciones de personas que surgen como resultado de la propia diversidad cultural e ideológica existente dentro del propio Estado, los militantes de los diferentes partidos políticos se unen por sus ideales, y principios comunes y buscan la obtención del poder público a fin de poner en práctica de manera general los principios e ideales que consideran correctos, y necesarios en la vida pública.

1. Historia de los Partidos Políticos en México.

En el caso de México, los partidos políticos juegan un papel especial²⁰⁵, incluso considerado por muchos, como actores que ostentan un papel protagónico en la vida

²⁰⁴ *Ibidem.*, p. 90.

²⁰⁵ Cabe señalar que incluso algunos países los consideran formalmente instituciones "fundamentales" tal como hace la Constitución Argentina la que en su artículo 38 señala:

"Art. 38. - *Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.*

Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.

El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio." Consultada el 11 de noviembre del año 2015, en la página <http://www.senado.gov.ar/delInteres>.

pública del país ya que funcionan o cuando menos deberían funcionar, como mediadores entre el pueblo y el gobierno, y su fin primordial (por lo menos de una forma teórica) es promover la participación ciudadana en la vida pública, al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos los define como sigue:

Artículo 41.

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.²⁰⁶

En nuestro país, los partidos políticos surgen a partir del inicio de la vida independiente, como resultado de la sectorización de las ideas, lo que queda claramente ilustrado por la definición que realiza Antonio Rodríguez Zarco:

una organización de ciudadanas y ciudadanos que basados en determinados principios teóricos y unidos por un mismo interés, generan un programa de gobierno, para que mediante su participación en procesos electorales y una vez que consigan el apoyo de la sociedad o de una buena parte de ella, logren el objetivo de la toma de poder y el control de los aparatos de dirección social, formando así un gobierno.²⁰⁷

Surgen además (alrededor del año 1810), de la necesidad de un equilibrio de poder después de las múltiples luchas armadas en nuestro país. Tal como lo indica Rodríguez Zarco las organizaciones políticas en nuestro país surgen a partir de la época independiente, debido a la influencia de diversos acontecimientos como lo son la independencia estadounidense, la Revolución Inglesa y Francesa.

²⁰⁶ Este artículo fue parte de la reforma política del 2014 y de acuerdo con los artículos transitorios de la misma, entrará en vigor a partir del día en que entren en vigor las normas expedidas por el congreso, es decir: la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, la ley general que regule los procedimientos electorales y la ley general en materia de delitos electorales.

²⁰⁷ RODRÍGUEZ ZARCO, Antonio, *Partidos Políticos en México*, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 2004, p.9.

A inicios de la vida política de nuestro país, la forma más común de llegar al poder era a través de revoluciones y luchas armadas, al respecto Francisco J. De Andrea S., señala que “la convulsión vivida a causa de la guerra impidió, en un principio, que los mexicanos dedicasen sus energías a la formación de grupos políticos estables, puesto que antes debían consolidar la recién alcanzada Independencia, y obtener el reconocimiento del exterior como nación”²⁰⁸ situación que posteriormente se volvió más estable por lo que surgió la necesidad de establecer un nuevo sistema de organización política. Como respuesta a esta situación surgieron diversas organizaciones políticas²⁰⁹ equiparables a lo que actualmente conocemos como partidos políticos.

Durante los primeros años de vida republicana de nuestro país podemos encontrar a partidos como el “Partido del progreso”²¹⁰ y su adversario el “partido del orden”²¹¹, así como el fallido intento de creación del “Partido del Águila Negra”²¹². Posteriormente en 1826²¹³ ocurre la reorganización del “partido Escocés” mismo que estaba orientado al régimen monárquico, y a los ideales alcanzados durante la época de la colonia española, partido que surge como respuesta al surgimiento del “Partido Yorkino” que defendían la idea de la eliminación de todo rastro de influencia española en nuestro país, y la consecución de una república federal, ambos partidos carecían de organización suficiente, y sus posteriores derrotas en luchas armadas propiciaron su desaparición en 1828, cuando el grupo de los Yorkinos llegó al poder a través de su dirigente Vicente Guerrero, no obstante, esta organización desapareció al final del mandato de dicho presidente.

²⁰⁸ DE ANDREA S., Francisco J., “El Origen y la Evolución de los Partidos Políticos en México desde el Periodo de la Independencia hasta 1928: La ciclicidad de la Historia Política Nacional”, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/116/9.pdf>, consultada el 1 de diciembre de 2015, p. 81.

²⁰⁹ De Andrea señala que en esta época (1810 a 1812) la masonería tuvo gran auge debido a que los ciudadanos buscaban participar políticamente en el manejo de los asuntos de Estado, y como respuesta a esta necesidad se crearon las logias masónicas, mismas que entonces funcionaban como una forma de partido político (*Ibidem*, p. 82).

²¹⁰ Exigía la ocupación de los bienes del clero (GARRIDO, Luis Javier, *op.cit.*, p. 21).

²¹¹ “...llamado por sus adversarios partido “del inmovilismo”... hablaban... de “orden público” y de “religión”” (*Ídem*).

²¹² Creado por parte del entonces presidente Vicente Guerrero y dirigido por el mismo Vicente Guerrero y por Lorenzo de Zavala, partido que de haber funcionado hubiese sido el primer partido de gobierno de la historia de nuestro país. (RODRÍGUEZ ZARCO, Antonio, *op.cit.*, p. 9).

²¹³ GARRIDO, Luis Javier, *op.cit.*, p. 22.

Garrido²¹⁴ narra acerca de la desaparición de los partidos escocés y yorkino, y argumenta que su subsecuente desaparición no significó la desaparición de las disputas ni las oposiciones, ya que pronto surgieron dos corrientes opositoras los centralistas²¹⁵ y los federalistas²¹⁶ quienes durante años²¹⁷ sostuvieron diversos enfrentamientos y sobrevivieron a conflictos como la independencia de Texas en 1836 y la guerra de los pasteles en 1838-1839 sin que en ningún momento se llegasen a convertir en organizaciones formales y estables.

Continúa exponiendo Garrido²¹⁸ que el siglo XIX “los federalistas se consolidaron como liberales y los centralistas, como conservadores”²¹⁹ y se denominaron respectivamente como: Partido Liberal²²⁰ que sostenía la secularización del Estado defendía el federalismo y el Partido Conservador tenía una ideología tradicionalista y apoyada en la Iglesia Católica, sin embargo, estos dos partidos tampoco se delimitaron como organizaciones formales, sino como solas divisiones ideológicas de población, el partido liberal fue el partido predominante, culminando su éxito con la Constitución de 1857 que tenía corte liberal, mientras que los conservadores inconformes se negaron a aceptar esta constitución levantándose en diversas luchas armadas en el interior del país²²¹.

En este periodo de lucha entre conservadores y liberales, fue Benito Juárez quien se encontraba en la presidencia y quién durante su gobierno buscó dictar leyes que redujeran el poder de la Iglesia. Poco después de la entrada de Juárez al poder el ejército de Napoleón III llegó a México, en donde “se recrudecía la lucha de los

²¹⁴ *Ibidem*, pp. 22 y 23.

²¹⁵ Defendían el “respeto a las tradiciones religiosas y la implantación de un régimen centralista de gobierno y ligados al clero...se denominaban Partido Conservador”. (RODRÍGUEZ ZARCO, Antonio, *op.cit.*, p.13).

²¹⁶ Defendían la “Libertad política y religiosa y la organización de una república federal”. (*Idem*).

²¹⁷ De 1823 a 1860 de acuerdo con lo señalado por De Andrea S. (DE ANDREA S., Francisco J., *op.cit.*, p. 83).

²¹⁸ GARRIDO, Luis Javier, *op.cit.* pp. 24-26.

²¹⁹ DE ANDREA S., Francisco J., *op.cit.* p.84.

²²⁰ Partido que además estaba “ligados a las logias del rito yorkino... los liberales se dividían en dos grandes corrientes: la pura o progresista y la moderada” (COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Enciclopedia Jurídico Política Electoral de Jalisco*, Tomo III, Volúmen 1, Secretaría General de Gobierno, México, 2005, p. 257).

²²¹ Tras la consolidación de las leyes de reforma, las organizaciones liberales se dividieron en 3 grupos: 2 civiles encabezadas por Benito Juárez y Lerdo de Tejada, respectivamente y la última militarista encabezada por Porfirio Díaz, quien logró llegar al poder. (RODRÍGUEZ ZARCO, Antonio, *op.cit.*, p. 13).

“partidos”²²² la cual tuvo su apogeo durante el imperio del Archiduque Austriaco Maximiliano I de Habsburgo, misma lucha que finalizó con la derrota del partido Conservador marcando con esto “el fin del “Partido Conservador” en tanto que tendencia defensora de los intereses de la antigua oligarquía”²²³. Después de las diversas luchas, el gobierno de Juárez ya sin la presión de las luchas entre partidos buscó a través de reformas y expedición de leyes la consolidación del gobierno fortaleciendo así el poder presidencial, no obstante su tarea no fue del todo sencilla, ya que al no contar con el apoyo de un partido liberal estable y fuerte²²⁴, resultando por fin una “legítima una Constitución que establecía el régimen federal y la sumisión de la Iglesia al gobierno civil”²²⁵. Cabe señalar en este punto que durante el gobierno de Juárez surgieron diversos “clubes políticos”²²⁶, los cuales se encargaban de proponer a los candidatos, no obstante dichos grupos eran poco estables ya que después de las elecciones desaparecían.

Posteriormente con la entrada del general Porfirio Díaz al poder, la fuerza y el protagonismo de estas dos facciones se vio debilitada ya que, aún cuando el gobierno de derecho tenía un corte liberal, el gobierno de hecho era en gran parte centralista²²⁷, esto aunado al hecho de que el presidente Díaz apoyado en el partido de los científicos²²⁸ durante muchos años logró disminuir la presión de los grupos en su contra²²⁹ dando paso a un periodo de avances en el ámbito económico, pero no en el político del país. No obstante, con el paso de los años surgieron diversos grupos opositores²³⁰, tales como el resurgimiento del partido liberal o el Partido

²²² GARRIDO, Luis Javier, *op.cit.*, p.25

²²³ *Idem.*

²²⁴ “...aún no se habían dado las condiciones económicas y sociales necesarias para que germinaran los partidos políticos” (DE ANDREA S., Francisco. *Op. cit.*, p. 84).

²²⁵ GARRIDO, Luis Javier, *op. cit.*, p. 26.

²²⁶ DE ANDREA S., Francisco J., *op. cit.*, p. 845.

²²⁷ Esto debido a que, se buscaba tener a ambos partidos “contentos” de tal forma que no hubiera levantamientos en contra del gobierno.

²²⁸ Se trataban de un “grupo de intelectuales partidarios del gobierno, basados en la doctrina del positivismo, acuñaron el lema “orden y progreso” para señalar que las energías naciones debían encauzarse hacia la consecución de la paz civil que permitiese desarrollar al país” (DE ANDREA S., Francisco J., *op. cit.*, p. 87).

²²⁹ Tal como lo señala De Andrea, Porfirio Díaz sostenía una “política de conciliación”, ya que “las tendencias políticas...existentes al triunfar la República en 1867 fueron aglutinados por Díaz”. (DE ANDREA S., Francisco J., *El Origen y la Evolución de los Partidos Políticos en México desde el Periodo de la Independencia hasta 1928: La ciclicidad de la Historia Política Nacional*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/116/9.pdf>, consultada el 1 de diciembre de 2015, p. 86).

²³⁰ Entre los que podemos encontrar el Club Liberal Ponciano Arriaga, la Asociación Liberal Reformista o el Club Liberal Redención (DE ANDREA S., Francisco J., *op. cit.*, pp.88 y 89).

Liberal Mexicano ²³¹ de Ricardo Flores Magón ²³² , y el Partido Nacional Antirreleccionista de Francisco I. Madero²³³ , el descontento general que provocó el gobierno del General Díaz trajo como consecuencia la Revolución Mexicana en el año 1910²³⁴ .

Después de la Renuncia del General Porfirio Díaz a la presidencia en el año 1911, reinó en México un nuevo ambiente de libertad de expresión, lo que dio lugar al surgimiento de diversos partidos entre los que encontramos el Partido Constitucional Progresista, Partido Colectivo Nacional, el Partido Nacional Independiente, entre otros partidos que surgieron de forma posterior a la Revolución Mexicana, no obstante tal como lo menciona Francisco J. De Andrea “este oasis de democracia en la turbulenta historia de México pronto se vio truncado a causa de un exceso de tolerancia y benevolencia, que facilitaron... la proliferación de movimientos conspiratorios y subversivos”²³⁵ lo que culminó con el asesinato del entonces presidente Francisco I. Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez.

Tal como lo expone De Andrea²³⁶ el fin de la breve época de democracia real en México dio como resultado diversas luchas entre carrancistas, zapatistas y villistas, lo que “puso de manifiesto la falta de tradiciones políticas del pueblo mexicano”²³⁷ , y en este contexto de lucha, en el año 1916 el Congreso Constituyente inició sus sesiones en Querétaro, lo que dio lugar a la promulgación de Constitución que rige actualmente nuestro país.

²³¹ Convocado por Camilo Arriaga en el año 1900 y “Postulaban como principios la observancia de las leyes, la educación liberal, la honradez de los funcionarios y la abolición de las tendencias personalistas en el gobierno”. (RODRÍGUEZ ZARCO, Antonio, *op. cit.*, p. 15).

²³² Esta organización no logró convertirse en el gran partido que aspiraba ser, dadas las divisiones internas que sufría, sin embargo representa el descontento que existía por las represiones del gobierno (DE ANDREA S., Francisco J., *op. cit.*, p. 89).

²³³ Quien declaró nulas las elecciones de 1910 proclamándose como presidente provisional y llamando a la insurrección (DE ANDREA S., Francisco J., *op. cit.*, p. 91).

²³⁴ Tal como narra J. Jesús Gómez Fregoso el presidente Porfirio Díaz durante su sexto periodo presidencial en 1908 en una entrevista “declaró que en 1910 cumpliría 80 años y ya no se reelegiría”, declaración que no cumplió ya que en 1910 dio a conocer su intención de reelegirse lo que desató el descontento de muchos (entre ellos Francisco I. Madero, Francisco Villa y Pascual Orozco) generando así el inicio de la revolución (GÓMEZ FREGOSO, J. Jesús, *La Revolución: cien años después*, El Colegio de Jalisco, México, 2015, pp. 13- 27).

²³⁵ DE ANDREA S., Francisco J., *op. cit.*, p. 92.

²³⁶ *Ibidem.*, pp. 93 y 94.

²³⁷ *Ibidem.*, p. 93.

Con la promulgación de la constitución de 1917, si bien no se reconoció la existencia de partidos políticos si se reconoció el derecho de las personas a asociarse para tratar los asuntos políticos del país²³⁸, lo que propició el surgimiento de partidos como el Partido Liberal Constitucionalista (el cual postuló a Venustiano Carranza como presidente), el Partido Nacional Cooperativista²³⁹, el Partido Comunista Mexicano²⁴⁰ y el Partido Laboralista Mexicano²⁴¹, organizaciones políticas que tuvieron gran cantidad de seguidores e importancia en la vida política de nuestro país, pero que no perduraron en el tiempo. Esta tendencia a la creación de partidos, pronto se convirtió en un problema ya que surgieron una cantidad enorme de agrupaciones que se autodenominaban partidos pero que no tenían la posibilidad de acceder a puestos de elección popular, lo que generó grandes tensiones, divisiones y luchas al interior del país.²⁴²

Durante esta época de caos de partidos, el general Álvaro Obregón²⁴³ ocupó la presidencia, tratando sin mucho éxito, de conciliar las diversas ideologías, provocando así la ira de muchos de sus enemigos²⁴⁴, siendo los dos partidos principales en esta época el Partido Liberal Constitucionalista²⁴⁵ y de parte del entonces presidente el Partido Nacional Agrarista²⁴⁶ y el Partido Laboralista Mexicano²⁴⁷; posterior a esto surgieron grupos cada vez más dispersos, con ideas tanto a favor como en contra del gobierno de Obregón dando lugar a grandes

²³⁸ Dicha disposición se encontraba en el texto original del artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Art. 34.- Son ciudadanos de la República todos los que teniendo I. calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:...- III.- Asociarse para tratar los asuntos políticos del país" Consultada en la página oficial del Congreso de la Unión el 10 de noviembre del año 2015.

²³⁹ Constituido en Agosto de 1917 postulaba el "*cooperativismo, como solución a los problemas económicos del pueblo; la nacionalización de la tierra y de las grandes empresas de servicio públicos...Tuvo mayoría en la XXIX Legislatura federal*" (RODRÍGUEZ ZARCO, Antonio, *op. cit.*, p. 18).

²⁴⁰ Creado en 1919 (*Ídem*).

²⁴¹ Formado en 1919 con apoyo de la CROM y buscaban el respeto a los derechos de los obreros, educación, crédito (*Ídem*).

²⁴² GARRIDO, Luis Javier, *op. cit.*, pp. 20-79.

²⁴³ En su campaña política proponía unificar a todos los grupos revolucionarios con el fin de obtener su apoyo, sin embargo su propuesta estaba fuera de tiempo ya que, para entonces la división era mayor que el bipartidismo previo, ya que existía además antagonismo diversos, tales como los existentes entre Iglesia y Estado y entre las clases altas y bajas (*Ibidem* p. 45).

²⁴⁴ Cabe señalar que Álvaro Obregón sostenía una ideología de preservación de un régimen posrevolucionario, lo que ocasionó que tuviera que enfrentarse a jefes militares que creían tener derecho a un puesto en el congreso, evitando así una burguesía militar (*Ibidem*, p. 46).

²⁴⁵ Que en 1921 era el partido con el mayor control del poder con miembros parte de las Secretarías de Estado más importantes y numerosos representantes en el Congreso (*Ídem*).

²⁴⁶ Fue creado para la realización de una amplia reforma agraria, sin que ésta llegara a ocurrir realmente, lo que lo hizo perder su fuerza de manera paulatina (*Ibidem*., pp. 45- 47).

²⁴⁷ Este partido era apoyado por la CROM sin embargo, no tenía el poder que deseaba debido a la poca coherencia de su actuar (*Ibidem*, pp. 46 y 47).

descontentos, sin embargo, la gran mayoría de estas agrupaciones apoyaban a Obregón por lo que en el año 1924 con el apoyo del entonces presidente, Plutarco Elías Calles fue nombrado presidente.

El gobierno de Calles en relación con los partidos políticos existentes en la época se caracterizó por la separación cada vez más notoria entre la ideología de los partidos y la del gobierno, trayendo como consecuencia la pérdida del apoyo con el que había iniciado su periodo presidencial, al respecto, cabe señalar que el poder que ejercían las fuerzas armadas era aún muy grande, a tal grado que éstas se consideraban un grupo privilegiado.²⁴⁸

Tras el gobierno de Calles, Álvaro Obregón aspiró de nueva cuenta a obtener la presidencia²⁴⁹, lo que generó descontento por parte de diversos grupos militares, por lo que en 1928 después de ser reelecto²⁵⁰ presidente fue asesinado, hecho que generó un gran caos en la nación.²⁵¹

Después del asesinato de Álvaro Obregón surgió en México una época de crisis política, que para el presidente Calles fue muy difícil de superar, la división de grupos políticos existente en el país sin mayor organización, la muerte del presidente electo y su posterior designación, generaron grandes problemas en el interior del país, por lo que el presidente se vio obligado a buscar desesperadamente una solución a la crisis, la solución encontrada por éste fue la creación de un grupo que englobara a todos aquellos revolucionarios que realmente desearan el ejercicio de la democracia (que actualmente se encontraban divididos en innumerables grupos que se autodenominaban partidos) y es así como surge el Partido Nacional Revolucionario que agrupaba a todos aquellos grupos que apoyaban los ideales buscados durante la revolución, entre los principios que enarbolaba este partido encontramos que una de

²⁴⁸ *Ibidem.*, pp. 52- 55.

²⁴⁹ Cabe señalar que el artículo 83 Constitucional vigente en 1926 prohibía la reelección del presidente, sin embargo, a principios de 1927 dicha disposición fue reformada permitiendo la reelección del presidente por un periodo adicional no consecutivo (*Ibidem.*, pp. 56 y 57).

²⁵⁰ De 1924 a 1928 Plutarco Elías Calles ocupó la Presidencia .

²⁵¹ GARRIDO, Luis Javier, *op. cit.*, pp. 20-79.

las finalidades esenciales era la de realizar un “mejor medio social; velar por la formación y cumplimiento de las leyes”²⁵², incluso cabe señalar que en 1930 el presidente Emilio Portes Gil expidió un decreto por el cual fijaba la obligación a los empleados públicos de cooperar al sostenimiento del PNR “con una pequeña parte de los emolumentos que disfrutaban”²⁵³.

Con lo anterior, no es sino hasta el año 1929 cuando surge el primer partido político de México el Partido Nacional Revolucionario (actualmente PRI) generando una fórmula de reparto de poder más que efectiva, y el cual, de acuerdo con Francisco J. de Andrea S., está caracterizado por “elementos institucionales y estructurales claramente distintos a los imperantes de 1810 hasta 1828”²⁵⁴.

Es a partir de entonces que los partidos políticos comenzaron a tomar la fuerza de la que gozan actualmente, surgiendo además en el año 1939 el Partido Acción Nacional, convirtiéndose así en el partido político más antiguo existente en la actualidad; el Partido Acción Nacional surge como iniciativa de un grupo de personas, entre ellos su fundador Manuel Gómez Morín, quien consideraba que era necesario

...lograr integrar un grupo, lo más selecto posible, en condiciones de perdurabilidad de manera que su trabajo, sin precipitaciones, pueda ir teniendo cada día, por esfuerzo permanente, un valor y una importancia crecientes...sí se puede hacer una gran labor si llega a constituirse firmemente un grupo que entre de lleno a la política con toda actividad y con todo valor²⁵⁵.

El Partido Acción Nacional surge como un partido con una profunda base de principios católicos.

Por su parte el PNR en 1938 fue transformado en el Partido de la Revolución

²⁵² RODRÍGUEZ ZARCO, Antonio, *op. cit.*, p. 23.

²⁵³ *Idem.*

²⁵⁴ DE ANDREA S., Francisco J., *op.cit.*, p. 80.

²⁵⁵ Citando a Alonso Lujambio en LIMÓN AGUIRRE, M., y FUENTES, L., *El Poder Militante Biografía de Ignacio Limón Maurer*, Imagia, México, 2014, p. 39.

Mexicana y su lema fue “Por una democracia de trabajadores”²⁵⁶, no obstante, no fue sino hasta 1946 que se transformó en el partido que conocemos ahora, con su actual denominación “Partido Revolucionario Institucional”.

Posterior al nacimiento de estos partidos surgieron muchos otros tal como ahora los conocemos, pero no fue sino hasta 1977 que se reconoció oficialmente a los partidos políticos en nuestra Constitución dentro de su artículo 41²⁵⁷.

Dicho artículo ha sufrido gran cantidad de reformas previas a la redacción que posee en la actualidad, tal como se refirió en el párrafo anterior fue en el año 1977 que se reconoció oficialmente a los partidos políticos, inicialmente dicho artículo contemplaba únicamente la existencia de partidos nacionales, y eran precisamente éstos los que podían participar en elecciones tanto federales como estatales y municipales, posteriormente en 1990 ocurrió la reforma a dicho artículo a través del cual se estableció la organización de elecciones como una función estatal responsabilidad del poder Ejecutivo y Legislativo a través de un organismo público, además expresaba la existencia de un tribunal electoral autónomo y de un sistema de medios de impugnación de que conocerían tanto el organismo público como el tribunal electoral²⁵⁸. Posteriormente en 1993²⁵⁹ el citado artículo sufrió una reforma

²⁵⁶ REYES SALAS, Gonzalo, *Sistemas políticos Contemporáneos*, Oxford, México, 2000, p. 157.

²⁵⁷ ARTÍCULO 41.- Los partidos políticos son entidades de Interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. (TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*, op. cit., p.992).

²⁵⁸ Artículo 41...

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según los disponga de ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos.

De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

por la cual se dictó la creación de una ley que regule la forma de financiamiento de los partidos políticos, así como los medios de impugnación de los procesos electorales que serían resueltos por el Tribunal Electoral y la forma de funcionamiento de éste. El artículo 41 ha sufrido importantes modificaciones a partir de su texto original de 1917, todas de la mano con la situación política de nuestro país, hasta llegar al texto actual.

En la propia historia de nuestro país podemos vislumbrar cómo los partidos políticos han surgido como respuesta a las diferencias de ideas e ideales, de la

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que se conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales se sujetarán invariablemente al principio de legalidad.

El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o en salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los Artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes (TENA RAMÍREZ, Felipe *Leyes Fundamentales de México 1808-1992, op. cit.*, 1975, pp. 1,067 y 1,068).

²⁵⁹ Artículo 41... La ley establecerá las reglas a que se sujetarán en financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales...

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En materia electoral la interposición de los recursos no producirá en ningún caso efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.

El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo. Expedirá Reglamento interior y realizará las demás atribuciones que le confiera la ley.

El Tribunal Federal Electoral funcionará en Pleno o en Salar y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.

Para cada proceso electoral se integrará una Sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución.

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los cuatro miembros de la judicatura federal, que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integran la Sala de segunda instancia, serán electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanza esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Durante los recursos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente (TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1992, op. cit.*, pp. 1,105 y 1,106).

población. Surgen como un fenómeno natural del Estado por el cual las personas que buscan imponer sus ideas, de acuerdo a lo que consideran la mejor forma de llevar a cabo la conducción del país, agrupándose así para de lograr sus objetivos.

3.2. Papel de los Partidos Políticos en México.

Tal como quedó señalado líneas más arriba, los partidos políticos están contemplados en nuestra legislación, en diversos apartados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los cuales encontramos el artículo 6 apartado A, fracción I²⁶⁰, 41²⁶¹ y 35, fracción II²⁶².

Además de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Partidos Políticos se encuentran regulados en:

- La Ley General de Instituciones y procedimientos electorales²⁶³.
- Ley General de Partidos Políticos²⁶⁴.
- La Ley General del sistema de Medios de Impugnación en Materia

²⁶⁰ **Artículo 6o... A.** Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos,

²⁶¹ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa... (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el día 13 de diciembre de 2015).

²⁶² **Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:... - 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 (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el día 13 de diciembre de 2015).

²⁶³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Mayo del año 2014.

²⁶⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo del año 2014.

Electoral²⁶⁵.

- Ley General de Delitos Electorales²⁶⁶.

De acuerdo con la legislación mexicana, los partidos políticos en México son mediadores entre el pueblo y el poder, ya que son éstos los principalmente encargados de propiciar la participación ciudadana y contribuir a la integración de los órganos de poder con personas que a su criterio consideren aptas para representar al pueblo.

En México para ser reconocido como partido político a nivel nacional²⁶⁷ es necesario contar con un registro ante el Instituto Nacional Electoral, y para obtener dicho requisito es necesario que los partidos cuenten con lo siguiente:

1. Estatutos internos
2. Un programa de acción acorde con sus principios
3. Tener tres mil militantes en por lo menos veinte Entidades Federativas o trescientos militantes en 200 distritos uninominales²⁶⁸.

Estar registrado como partido político conlleva, entre otras cosas, el derecho a participar en el proceso electoral, en las elecciones, a acceder a las prerrogativas que la ley le concede²⁶⁹, recibir financiamiento público, formar coaliciones, ser

²⁶⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo del año 2014.

²⁶⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio del año 2014.

²⁶⁷ Cabe mencionar que en nuestro sistema existen dos clases principales de partidos políticos, los nacionales y los locales. Los partidos políticos nacionales son aquellos que cuentan con registro ante el Instituto Nacional Electoral, y entre los requisitos para obtener su reconocimiento encontramos que es necesario que cuenten con 3,000 militantes en por lo menos 20 Entidades Federativas o 300 militantes en por lo menos 200 distritos uninominales; mientras que los partidos políticos locales tienen su registro ante el Organismo Público Local y deben contar con por lo menos con militantes en dos terceras partes de los municipios del Estado (Ley General de Partidos Políticos artículo 10).

²⁶⁸ De acuerdo con el artículo 10 de la Ley General de Partidos Políticos el número de sus militantes en ningún caso puede ser menor al 0.26 del padrón electoral de acuerdo con las cifras de la última elección (Congreso de la Unión, *Ley General de Partidos Políticos*, consultada el 16 de noviembre de 2015).

²⁶⁹ Las prerrogativas de los partidos políticos podemos encontrarlas en el artículo 26 de la Ley General de Partidos políticos que a la letra dice:

"Artículo 26. 1. Son prerrogativas de los partidos políticos: a) Tener acceso a radio y televisión en los términos de la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; b) Participar, en los términos de esta Ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades; c) Gozar del régimen fiscal que se establece en esta Ley y en las leyes de la materia, y d) Usar las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones." (Congreso de la Unión, *Ley General de Partidos Políticos*, consultada el 16 de noviembre de 2015).

propietarios de bienes inmuebles²⁷⁰, acceder al sistema de justicia electoral.

Cabe señalar en este punto, que a partir de la reforma electoral llevada a cabo durante el año 2014, actualmente es posible ser candidato para aspirar a un cargo en el Congreso de la Unión como candidato independiente²⁷¹, las candidaturas independientes en nuestro país se encuentran reguladas por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Los candidatos independientes se registran, de acuerdo con a través de un proceso que consta de cuatro etapas: (i) convocatoria²⁷², (ii) Actos previos al registro²⁷³, (iii) obtención del apoyo ciudadano²⁷⁴, y (iv) Registro de Candidatos Independientes²⁷⁵.

Tanto como partido político, como siendo Candidato Independiente, aspirar a un puesto de elección popular conlleva diversas obligaciones²⁷⁶, en el caso de partidos políticos encontramos las siguientes: informar dentro de los 10 primeros días de cada mes mediante un informe procedencia y destino de sus recursos, mantener el mínimo de militantes requeridos, editar una publicación trimestral de divulgación y una semestral teórica, rechazar apoyos económicos, políticos o de propaganda por parte de asociaciones religiosas, permitir auditorías por las autoridades competentes, aplicar el financiamiento otorgado a los fines para los que fue entregado, no utilizar

²⁷⁰ Siempre que sean indispensables para el cumplimiento de sus fines.

²⁷¹ En este punto, cabe señalar que el jurista José de Jesús Covarrubias dueñas, en su Propuesta de Constitución o Normas rectoras para México, ya proponía la posibilidad de candidaturas independientes, siempre que el candidato al puesto cuente con "el 5% de los ciudadanos de su distrito, ente federado o de la República que avalen dicha candidatura de la sociedad civil" (COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *El Paradigma de la Constitución*, Editorial Porrúa, México, 2008, p.292).

²⁷² Emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y contendrá el cargo para el que podrá postularse y los requisitos que debe cumplir (Ley General de Instituciones y procedimientos electorales artículo 367, consultada el 13 de diciembre de 2015).

²⁷³ Se trata de la presentación de documentos solicitado en la convocatoria por los aspirantes a candidaturas independientes y la manifestación a la autoridad competente de su deseo de postularse como candidato independiente, así como la comprobación de una Asociación Civil que para efectos fiscales tendrá el mismo tratamiento que los partidos políticos (Ley General de Instituciones y procedimientos electorales artículo 368, consultada el 13 de diciembre de 2015).

²⁷⁴ Los aspirantes podrán realizar actos de tendientes a la obtención de apoyo ciudadano dentro de un plazo de 90 días para el cargo de senador, y de 60 días para el cargo de diputado. El apoyo que deberán obtener, es a través de una lista (al 31 de agosto del año previo a la elección) con firmas que representen en equivalente al 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la entidad federativa en caso de senadores y del distrito electoral en caso de diputados y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales (o secciones electorales en el caso de diputados) que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos. (Ley General de Instituciones y procedimientos electorales artículos 369- 371, consultada el 13 de diciembre de 2015).

²⁷⁵ Una vez presentados todos los requisitos, el Consejo General se reunirá para celebrar la sesión de Registro de Candidaturas, y darán a conocer los nombres de las candidaturas registradas. (Ley General de Instituciones y procedimientos electorales artículo 388 y 389, consultada el 13 de diciembre de 2015).

²⁷⁶ El resto de las obligaciones de los partidos políticos podemos encontrarlas en el artículo 25 de la Ley de Partidos Políticos.

símbolos religiosos y cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia²⁷⁷.

Hasta el año 2015, los Partidos Políticos Nacionales²⁷⁸ registrados son los siguientes:

- Partido Acción Nacional (PAN)²⁷⁹.
- Partido Revolucionario Institucional (PRI)²⁸⁰.
- Partido de la Revolución Democrática²⁸¹.
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM)²⁸².
- Partido del Trabajo (PT)²⁸³.
- Movimiento Ciudadano²⁸⁴.
- Nueva Alianza²⁸⁵.
- Morena²⁸⁶.
- Partido Humanista²⁸⁷.
- Encuentro Social²⁸⁸.

Los partidos políticos obtienen los recursos para su subsistencia y el ejercicio de sus actividades de dos fuentes principales: (i) financiamientos públicos, el cual se utiliza, de acuerdo con la Ley General de Partidos Políticos²⁸⁹ para el sostenimiento de actividades permanentes, los gastos de campaña y para actividades específicas,

²⁷⁷ Una parte importante de dichas obligaciones en materia de transparencia las encontramos en el capítulo IV de la Ley General de Partidos Políticos.

²⁷⁸ Sitio Oficial del Instituto Nacional Electoral, http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Directorio_y_documentos_basicos/ consultada el 14 de diciembre de 2015

²⁷⁹ Teniendo como presidente sustituto a Ricardo Anaya Cortés y como Secretario a Damián Zepeda Vidales

²⁸⁰ Quien esta dirigido por Manlio Fabio Beltrones Rivera como presidente sustituto y por Carolina Monroy del Mazo como Secretaria General Sustituta.

²⁸¹ Dirigido por Agustín Francisco de Asís Basave Benítez como presidente y por Beatriz Mojica Morga como Secretario General.

²⁸² Dirigido por Diego Guerrero Rubio como Secretario Técnico y por Jorge Legorreta Ordorica como Secretario Ejecutivo.

²⁸³ Dirigido por los secretarios técnicos Solvano Garay Ulloa, Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Ricardo Cantú Garza, Alejandro González Yáñez, Reginaldo Sandoval Flores, Pedro Vázquez González, Oscar González Yáñez, Rubén Aguilar Jiménez y Francisco Amadeo Espinoza Ramos.

²⁸⁴ Dirigido por su coordinador Dante Alfonso Delgado Rannauro y su Secretaria de Acuerdos María Elena Orantes López.

²⁸⁵ Dirigido por su presidente Luis Castro Obregón.

²⁸⁶ Dirigido por su presidente Martí Batres Guadarrama y su Secretaria General Bertha Elena Luján Uranga.

²⁸⁷ Dirigido por el coordinador ejecutivo Ignacio Irys Salomón, los vicecoordinadores Javier Eduardo López Macías y Ricardo Espinoza López.

²⁸⁸ Dirigido por Hugo Eric Flores Cervantes como presidente y por Alejandro González Murillo como Secretario General.

²⁸⁹ En el capítulo I del título quinto de la Ley General de Partidos Políticos.

y; ii) privados, a través de financiamiento por militancia²⁹⁰, de simpatizantes²⁹¹, autofinanciamiento²⁹², y Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, con los límites que la propia ley establece²⁹³. Debiendo en cualquier caso dar cuenta de los ingresos y gastos que realicen.

Como ya ha quedado señalado en líneas anteriores, la forma más viable para acceder a un puesto de elección popular en nuestro país es a través de partidos políticos, no obstante el proceso no es tan sencillo como ser militante de un partido, sino que es necesario cumplir diversos requisitos, tanto establecidos por la ley²⁹⁴, como aquellos establecidos por los propios estatutos de cada uno de los partidos políticos, de tal forma que para ser elegido para ocupar un cargo de elección popular es necesario que dentro de su propio partido se inicie una campaña para que el partido proponga a los candidatos necesarios.

Únicamente los ciudadanos podrán integrar partidos políticos²⁹⁵, a este respecto es importante resaltar que el constituyente al redactar este artículo buscaba excluir no solo a las organizaciones gremiales sino también a los extranjeros para la formación de los partidos políticos, lo cual no parece ser muy descabellado ya que dada la importancia de los partidos políticos en la vida del país, es importante que sólo aquellos que realmente sean ciudadanos mexicanos puedan pertenecer a un órgano como lo es un partido político, ya que la dirección del país debe estar en manos únicamente de mexicanos.

Cabe mencionar que actualmente²⁹⁶ México está gobernado por un sistema de partidos, o mejor dicho por una partidocracia, término que es definido por Guillermo

²⁹⁰ Pueden realizarse a través de aportaciones voluntarias o por cuotas.

²⁹¹ De acuerdo con el artículo 55 de la Ley General de Partidos Políticos, éstas aportaciones son deducibles de Impuesto Sobre la Renta.

²⁹² Son las aportaciones que realizan los candidatos para financiar sus campañas o precampañas.

²⁹³ Los límites a la inversión privada están señalados en el punto 2 del artículo 56 de la Ley General de Partidos Políticos.

²⁹⁴ La Ley General de Partidos Políticos en su artículo 44 establece los requisitos que deben cumplirse y algunos lineamientos para la selección de las personas que se elegirán para ser candidatos (Congreso de la Unión, *Ley General de Partidos Políticos*, consultada el 16 de noviembre de 2015).

²⁹⁵ Artículo 3 punto 2 de la Ley General de Partidos Políticos.

²⁹⁶ DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, et al., *op. cit.*, p.88 .

Gatt como: "...un estado de cosas, en el que independientemente de la forma de gobierno, son los partidos políticos quienes dominan la lucha por el poder, siendo la influencia real del electorado en el ejercicio de ese poder, sumamente pequeña en comparación con los intereses de grupos o particulares del propio partido político"²⁹⁷.

Lo anterior se ve claramente reflejado en la forma en la que en México se toman las decisiones de tipo político, es decir, tal como ya se ha referido, el poder en México se divide en tres: ejecutivo, legislativo y judicial, para acceder a los dos primeros es necesario pertenecer a un partido político y que éste ha postulado como candidato a aquel que considera más apto de acuerdo a la ideología de cada partido en específico, lo que sabemos que no en todos los casos es cierto (sobretudo en el caso de diputados y senadores), ya que "los "premios políticos" y las cuotas de poder destacan como candidatos a quienes muchas veces no tienen la preparación, congruencia, ni postura ética necesaria para ser parlamentarios"²⁹⁸.

Con lo anterior, aunado a que la regulación en materia de reelección de diputados y senadores, representa sin duda un obstáculo para la representación del pueblo ya que es a los partidos que los postulan y no al pueblo a quien los legisladores responden, es decir, "Los políticos profesionales saben que su postulación se la deben a los dirigentes de su Partido y si desean continuar su trayectoria política, requerirán otra vez de su favor y apoyo"²⁹⁹ en este punto cabe reflexionar si es posible hablar de una democracia real sin representación sólida del pueblo. Y aún existiendo la posibilidad de acceder al poder por medio de una candidatura independiente, es claro que en la actualidad el campo político se encuentra acaparado de tal forma por los partidos políticos gobernantes que es difícil para un candidato independiente en primer lugar, acceder y al puesto y en segundo lugar hacer una diferencia en el Congreso, al respecto Duverger opina que "De nada sirve dejar una libertad total a los candidatos fuera de los partidos, si los candidatos

²⁹⁷ *Idem.*

²⁹⁸ *Ibidem.*, p. 85.

²⁹⁹ CONTREARAS BASTAMENTE, Raúl, "La Crisis de la Partidocracia en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, P. 273, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derestas/cont/1/ens/ens13.pdf>, página consultada el 17 de diciembre de 2015.

de los partidos son los únicos que tienen una oportunidad de éxito, en tiempos normales”³⁰⁰.

Aunado a lo anterior encontramos que en nuestro sistema, por la existencia de la figura de representación proporcional no podemos hablar de un debilitamiento de los partidos, ni de la presión de la oposición al partido gobernante que logre que éste modere su forma de gobernar, los partidos nacionales tienen tal importancia que aún sin tener el apoyo del electorado, conservará su poder, es decir, el partido vencido aún cuando no tuvo la mayoría de votos necesarios para acceder al poder aún tiene la posibilidad de acceder al Congreso de la Unión y de obtener financiamiento público por medio de un “premio de consolación” al que legalmente se le conoce como representación proporcional, en este punto, cabe señalar que concuerdo en gran medida por lo expuesto por Jesús Silva Herzog Márquez quien al respecto dice:

...el tapón del sistema de partidos parece insuperable. Las estructuras establecidas han cerrado la puerta a cualquier alternativa. No existe por ello posibilidad alguna de oxigenar el régimen de partidos con una oferta política fresca. El sistema tripartidista se ha encerrado en una coraza jurídica que lo mantiene a salvo de cualquier amenaza. Es cierto que cualquiera de los tres grandes puede perder la ansiada elección presidencial, pero ninguno de ellos puede perder sus extraordinarios privilegios. Sus cuotas de representación están a salvo. El régimen tripartito se ha convertido en un perverso blindaje de inmunidad. Los tiempos de la competencia no han inaugurado realmente el imperio del castigo ciudadano. Tal parece que, bajo nuestro sistema electoral, nadie pierde...³⁰¹.

Además, si los partidos políticos son los que postulan a los candidatos para cargos de elección popular, se corre el riesgo (considerando el poder que tienen los partidos políticos en México) de que el partido político que gane las elecciones para ocupar el poder ejecutivo tenga mayoría también en el Congreso de la Unión desapareciendo así (por lo menos de facto) la división de poderes, para ilustrar mejor esta situación se cita a Pereira: “Un factor de gran importancia y que no pudo ser previsto por Locke: Los modernos partidos políticos. Si la mayoría del legislativo pertenece al mismo partido que el ejecutivo, la separación y el control serán

³⁰⁰ DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, p. 380.

³⁰¹ SILVA HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, *op. cit.*.

ilusorios...»³⁰².

Quitar la partidocracia de la escena en México, es fundamental para poder hablar de una democracia en la que el pueblo realmente participe en la vida política del país. Y en gran medida consideramos que la reelección consecutiva sin la necesaria intervención del partido político postulante es una gran medida en apoyo a la democracia en México.

³⁰² PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *op. cit.*, p.121.

CAPÍTULO IV

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REELECCIÓN EN MÉXICO

Antes de entrar al tema central del presente capítulo, es importante distinguir que existen dos tipos principales de reelección en México a nivel federal; (i) la reelección Presidencial y (ii) la de los miembros del Congreso de la Unión, y tal como lo señala Miguel Carbonell si “se quieren obtener conclusiones válidas sobre uno y otra, un análisis serio no las puede mezclar por que si se mezclan es posible—como de hecho ha pasado ya en México—que se confunda el diálogo y no se llegue a soluciones acertadas”³⁰³. Por lo que en el presente capítulo se hará referencia a ambos tipos de reelección no obstante enfocándonos en mayor medida en lo relativo a la reelección de los miembros de Congreso de la Unión.

4.1. Primeros Años de Independencia.

Al término de la Revolución Mexicana, en el año 1821 inició el periodo de vida independiente de nuestro país, y con ello la necesidad de una nueva legislación que se adaptara a su nuevo estilo de vida, los “juristas en el México independiente conocían la doctrina de la época anterior a la independencia, ya que muchos de ellos habían sido formados en ella, y buscaron adaptarla a la nueva realidad.”³⁰⁴

No obstante lo anterior, al inicio de la vida independiente de México la Junta Provisional Gubernativa constituida en el año 1821 fue la primera encargada de gobernar internamente³⁰⁵ y de llevar a cabo los primeros actos de gobierno dentro del país, entre dichos actos encontramos que “eligió como su presidente a Iturbide, levantó el Acta de Independencia y designó a los cinco integrantes de la regencia”³⁰⁶,

³⁰³ CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México*, en PÉREZ Y MARTINEZ, *La Cámara de Diputados en México*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2000, p. 102.

³⁰⁴ CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del Derecho en México*, Oxford, México, 2004 p. 621.

³⁰⁵ Conforme al Plan de Iguala.

³⁰⁶ De acuerdo con el Tratado de Córdoba en la regencia residiría el Poder Ejecutivo hasta que el monarca fuera emperador y sería la Regencia, la encargada de convocar a las Cortes encargadas del poder Legislativo y por lo tanto de crear la Constitución del Estado Mexicano (CRUZ BARNEY, Oscar, *op. cit.* p. 619).

quienes a su vez nombraron a Iturbide como su presidente”³⁰⁷. Además de las funciones antes mencionadas la Junta sería la encargada (de forma provisional) de ejercer el Poder Legislativo en tanto se convocaran las Cortes³⁰⁸ es decir, el Congreso Constituyente, el cual “quedó instalado el 24 de febrero de 22”³⁰⁹ y quien sería el encargado de ejercer “no sólo el poder constituyente, sino también el legislativo ordinario”³¹⁰.

Posteriormente, el 19 de mayo del año 1822 Iturbide fue reconocido emperador, y como tal uno de sus primeros actos fue disolver el Congreso y establecer “La Junta Nacional Instituyente, integrada por reducido número de diputados del antiguo Congreso”³¹¹, este órgano creó el Reglamento Político Provisional del Imperio mientras emitía una Constitución, no obstante dicho reglamento se trataba en si mismo de una Constitución formal. Dado al descontento generado por los actos llevados a cabo por Iturbide, éste se vio obligado a reinstalar al Congreso y a abdicar ante él, con esto, el Congreso reinstaurado declaró nula la coronación de Iturbide y con ella todos los actos llevados a cabo por éste, entre ellos el Plan de Iguala y el tratado de Córdoba “quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode”³¹².

El Congreso como uno de sus últimos actos, emitió “lo que se conoce por “voto del Congreso”, en virtud del cual... se declaraba por el sistema federal”³¹³, posteriormente dicho congreso se disolvió al convertirse en convocante en lugar de Constituyente.

El nuevo Congreso constituyente se reunió en noviembre de 1823 presentando el acta que sería el primer proyecto de Constitución, la cual contemplaba el sistema

³⁰⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*, Editorial Porrúa, México, 1992, p.120.

³⁰⁸ Las cortes serían nombradas conforme al procedimiento que señale la Junta (TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, *op. cit.*, p.118-120).

³⁰⁹ *Ibidem.*, p.121.

³¹⁰ *Ídem.*

³¹¹ *Ibidem.*, p.122.

³¹² *Ibidem.*, p.122.

³¹³ *Ibidem.*, p.147.

federal y posteriormente se creó la nueva Constitución que tuvo su aprobación final el 3 de octubre de 1824 y fue “publicada por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados-Unidos Mexicanos”³¹⁴

El Acta Constitutiva de la Federación del año 1823 que se trataba del primer preámbulo de la constitución, al hablar del Poder Legislativo, señalaba lo siguiente: “10, El poder legislativo de la federación residirá en una cámara de diputados y en un senado, que compondrán el congreso general.- 11. Los individuos de la cámara de diputados y del senado serán nombrados por los ciudadanos de los Estados en la forma que prevenga la constitución”³¹⁵

Por otra parte con relación al poder Ejecutivo señalaba: “15. El supremo poder ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale. Serán residentes y naturales de cualquiera de los Estados o territorios de la federación”³¹⁶

Dentro de la Constitución del año 1824 la integración del Congreso³¹⁷ se regulaba de la siguiente forma:

“8. La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados.

13. Se elegirá asimismo en cada Estado el número de diputados suplentes que corresponda, a razón de un por cada tres propietarios, ó por una fracción que llegue a dos. Los Estados que tuvieren menos de tres propietarios, elegirán un suplente.

25. El senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años.

26. Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán a fin del primer bienio, y en lo sucesivo los mas antiguos”³¹⁸

Por su parte en lo relativo a la reelección del Presidente de los Estados Unidos

³¹⁴ *Ibidem*, p.153.

³¹⁵ *Ibidem*, p.155.

³¹⁶ *Ibidem*, p.156.

³¹⁷ En este punto es importante señalar que la decisión de contar con dos cámaras fue altamente discutida, debido a que se consideraba que el Senado se convertiría en “un poder aristocrático en contra de los intereses del pueblo” (COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Dos Siglos de Constitucionalismo en México*, Editorial Porrúa, México, 2009, p. 331)

³¹⁸ (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 1824 consultada en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf el 18 de enero de 2016).

Mexicanos señalaba lo siguiente: “74. Se deposita el supremo poder ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados- Unidos Mexicanos.- 77. El presidente no podrá ser reelecto para este encargo, sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones”³¹⁹

Como puede dilucidarse de los textos transcritos, la prohibición de la reelección en el Poder Legislativo no estaba contemplada de ninguna manera, incluso en el proyecto presentado en el año 1823 como Acta Constitutiva de la Federación la prohibición no se contemplaba, ni fue tema de debate en el Congreso, la reelección se trataba de algo natural dentro del poder legislativo.

Cabe mencionar que entre “1822 y 1824 los constituyentes estaban divididos entre centralistas y federalistas”³²⁰ y que la constitución de 1824 denotó un triunfo temporal³²¹ para los federalistas, los cuales lograron imponer sus ideas a través de la constitución del año 1824, constitución que estuvo vigente hasta el año 1835.

Después de la renuncia de Iturbide, surgieron dos importantes corrientes políticas en México, los partidos liberal y conservador, el primero defendía que la mejor forma de gobierno era la “republicana, democrática y federativa”³²², mientras que el partido conservador defendía el “centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó se inclinó hacia la forma monárquica”³²³.

Ambas posturas contrarias tuvieron diversos conflictos a lo largo de los años, dado el descontento del partido conservador con la Constitución de 1824, no obstante, la constitución federalista de 1824 no fue reformada, y dada la negativa a variar el sistema y por el descontento de los centralistas, se optó porque “el Congreso instituido asumiera sólo las funciones de convocante, confiando los

³¹⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, op. cit., p. 157.

³²⁰ CRUZ BARNEY, Oscar, op. cit., p.644.

³²¹ Esto debido a que no fue sino hasta el año 1867 que “con el triunfo de la República, el federalismo se consolidó en México” (*Idem.*).

³²² TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, op. cit., p.199.

³²³ *Idem.*

centralistas en contar con el nuevo constituyente”³²⁴. No obstante esta propuesta no prosperó, en su lugar se optó por que el Congreso ya existente fuera constituyente, propuesta que fue aceptada por ambas Cámaras del Congreso.

Por lo anterior, el 15 de diciembre del año 1835 se promulgaron las Bases para la nueva constitución, las cuales tenían un corte enteramente centralista y “establecían la intolerancia religiosa y un sistema de gobierno republicano, representativo y popular”³²⁵, y posteriormente como desarrollo de los puntos que señalaban las Bases, en diciembre de 1836 concluyó la nueva constitución centralista también conocida como Las Siete Leyes.

La constitución de 1836 estaba compuesta de siete partes denominadas “leyes”, por lo que como ya se mencionó fue mejor conocida como las Siete Leyes, la Tercera Ley era relativa al Congreso de a Unión y decía lo siguiente:

TERCERA.

Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación á la formación de las Leyes.

Art. 1. El ejercicio del Poder Legislativo, se deposita en el Congreso general de la Nación, el cual se compondrá de dos Cámaras.

Cámara de Diputados.

Art. 2. La base para la elección de Diputados es la población. Se elegirá un Diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por cada fracción de ochenta mil. Los Departamentos que no tengan este número, elegirán sin embargo un Diputado. Se elegirá un número de suplentes igual al de propietarios.

Art. 3. Esta Cámara se renovará por mitad cada dos años: el número total de Departamentos se dividirá en dos secciones proporcionalmente iguales en población: el primer bienio nombrará sus Diputados, una sección, y el siguiente la otra, y así alternativamente.

Art. 4. Las elecciones de Diputados se harán en los Departamentos el primer domingo de Octubre del año anterior á la renovación, y los nuevos electos comenzarán á funcionar en enero del siguiente año.

Una ley particular establecerá los días, modo y forma de estas elecciones, el número y las cualidades de los electores.

Art. 5. Las elecciones de los Diputados serán calificadas por el Senado, reduciendo esta Cámara su calificación á si en el individuo concurren las cualidades que exige esta ley, y si en las juntas electorales hubo nulidad que vicie esencialmente la elección.

En caso de nulidad en el cuerpo electoral, se mandará subsanar el defecto: en el

³²⁴ *Ibidem.*, p.201.

³²⁵ CRUZ BARNEY, Oscar, *op. cit.*, p.651.

de nulidad de los electos, se repetirá la elección, y en el de nulidad en el propietario y no en el suplente, vendrá éste por aquél.

En todo caso de falta perpetua del propietario, se llamará al suplente.

...

Art. 7. No pueden ser electos Diputados: El Presidente de la República y los miembros del Supremo Poder Conservador, mientras lo sean y un año después: los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial: los Secretarios del Despacho y oficiales de su secretaría: los empleados generales de Hacienda: los Gobernadores de los Departamentos, mientras lo sean y seis meses después: los Muy Reverendos Arzobispos y Obispos, Gobernadores de mitras, Provisores y Vicarios generales, los Jueces, comisarios y comandantes generales, por los Departamentos á que se extienda su jurisdicción, encargo ó ministerio.

Cámara de Senadores.

Art. 8. Esta se compondrá de veinticuatro Senadores nombrados en la manera siguiente.

En cada caso de elección, la Cámara de Diputados, el Gobierno en junta de Ministros y la Suprema Corte Justicia elegirán cada uno á pluralidad absoluta de votos un número de individuos igual al que debe ser de nuevos Senadores.

Las tres listas que resultarán, serán autorizadas por los respectivos Secretarios, y remitidas á las Juntas departamentales.

Cada una de éstas elegirá precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de Senadores, y remitirá la lista especificativa de su elección al Supremo Poder Conservador.

Este las examinará, calificará las elecciones, ciñéndose á lo que prescribe el art. 5, y declarará Senadores á los que hayan reunido la mayoría de votos de las Juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la suerte entre los de números iguales.

Art. 9. El Senado se renovará por terceras partes cada dos años, saliendo al fin del primer bienio los ocho últimos de la lista: al fin del segundo los ocho de en medio, y desde fin del tercero en adelante los ocho mas antiguos.

...

Art. 13. No pueden ser Senadores el Presidente de la República, mientras lo sea, y un año después: los miembros del Supremo Poder Conservador: los de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial: los Secretarios del despacho, y oficiales de sus Secretarías: los empleados generales de Hacienda: ni los Gobernadores de los Departamentos mientras lo sean y seis meses después.³²⁶

Como puede deducirse del párrafo anterior, la prohibición de la reelección no estaba contemplada, dado que era considerada como natural dentro de las elecciones de los miembros del Congreso de la Unión. Por otra parte la Ley Cuarta hacía referencia al Supremo Poder Ejecutivo, y al respecto señalaba:

CUARTA.

ORGANIZACIÓN DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO.

Art. 1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un Supremo Magistrado, que se denominará Presidente de la República: durará ocho años, y se elegirá de la manera siguiente.

³²⁶ Constitución Política de 1836 consultada el 11 de febrero del 2016 en la página: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

Art. 2. El día 16 de Agosto del año anterior á la renovación, elegirán el Presidente de la República, en junta del Consejo y Ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia, cada uno una terna de individuos, y en el mismo día las pasarán directamente á la Cámara de Diputados.

Esta en el día siguiente escogerá tres individuos de los especificados en dichas ternas, y remitirá la terna resultante á todas las Juntas departamentales.

Estas elegirán un individuo de los tres contenidos en la terna que se les remita, verificando su elección el día 15 de Octubre del año anterior á la renovación, y remitirán en pliego certificado la acta de elección, precisamente por el correo próximo inmediato, á la Secretaría de la Cámara de Diputados, siendo caso de responsabilidad para las Juntas departamentales la falta de cumplimiento á lo prevenido en este párrafo.

El día 15 del inmediato mes de Diciembre se reunirán las dos Cámaras, abrirán los pliegos de actas que se hubieren recibido, nombrarán una Comisión especial de cinco individuos que las examine y califique las elecciones (sólo por lo respectivo á su validez ó nulidad), haga la regulación de los votos y presente el correspondiente dictamen.

Discutido y aprobado dicho dictamen en el Congreso general reunido, se declarará Presidente al que hubiere obtenido mayor número de votos, y en caso de igualdad al que designe la suerte, verificándose el sorteo y todo lo demás en la misma sesión.

Art. 3. Los actos especificados en el art. anterior serán nulos, ejecutándose en otros días que los asignados en él, y sólo en el caso de que algún trastorno social imposibilite, ó la reunión del Congreso, ó la de la mayor parte de las juntas departamentales, el Congreso con el voto de las dos terceras de los individuos presentes de cada Cámara, designará otros días, valiendo este acuerdo extraordinariamente y por aquella sola vez.

Art. 4. Se expedirá decreto declaratorio de la elección, el cual se publicará solemnemente por el Gobierno, y se comunicará al interesado para que se presente á otorgar el juramento, y á tomar posesión el día 2 del próximo Enero.

Art. 5. El Presidente que termine puede ser reelecto siempre que venga propuesto en las tres ternas de que habla el párrafo primero, art. 2, sea escogido para uno de los dos de la terna de la Cámara de Diputados, de que habla el párrafo segundo del mismo artículo, y obtenga el voto de las tres cuartas partes de las Juntas departamentales.

Art. 6. El cargo de Presidente de la República no es renunciabile, sino en el caso de reelección, y aun en él sólo con justas causas, que calificará el Congreso general.

Art. 7. Si el electo estuviere ausente, el Congreso, atendida la distancia, le prefijará el día para presentarse.

Art. 8. En las faltas temporales del Presidente de la República gobernará el Presidente del Consejo.

Este mismo se encargará del gobierno en el intervalo que puede haber desde la cesación del antiguo hasta la presentación del nuevo Presidente.

Art. 9. Las funciones del Presidente de la República terminan en 1 de Enero del año de la renovación.³²⁷

Es importante destacar en este punto que la reelección estaba condicionada únicamente en lo que refiere al poder ejecutivo representado por el Presidente, no obstante en lo que toca a la reelección de aquellos que ejercían el poder legislativo la prohibición de la reelección ni siquiera era una posibilidad contemplada, tal es así que la reelección del congreso no fue sujeta a discusión.

³²⁷ *Idem.*

Tal parecía que la constitución centralista de 1936 acabaría con la tensión en el país, no obstante, no fue así, por una parte a nivel internacional “ocurrieron desgracias como la pérdida de Texas, el intento de separación de Yucatán en 1840 y las amenazas de intervención extranjera por la... Guerra de los Pasteles en 1838”³²⁸ y por otra parte, en el interior del país el descontento de los federalistas no se hizo esperar por lo que en “en 1841 nuevamente se desataron levantamientos”³²⁹, que desembocaron en la firma de las Bases de Tacubaya³³⁰ y en la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente, el entonces presidente Nicolás Bravo nombró una Junta de notables que conformarían una Junta Nacional quienes se encargarían de expedir las Bases para la nueva constitución, no obstante dada la falta de legitimidad³³¹ de dicha Junta Nacional, “las Bases de 1843 prácticamente no se aplicaron”³³².

Posteriormente, en el año 1846 se declaró “como única Constitución legítima del país la del 24”³³³ a través de un decreto expedido por el entonces General José Mariano Salas, con su texto íntegro, sin embargo, en el año 1847 Mariano Otero “presentó su voto particular en el que proponía la observancia de un Acta Reformas. Ésta fue discutida en sesión del 22 de abril de 1847, jurada el 21 de mayo y publicada el 22 del mismo mes con algunas modificaciones”³³⁴, dicha Acta de Reforma con relación al Poder Legislativo contemplaba lo siguiente:

Art. 7º.- Por cada cincuenta mil almas, ó por una fracción que pase de veinticinco mil, se elegirá un diputado al Congreso general. Para serlo se requiere únicamente tener veinticinco años de edad, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano y no hallarse

³²⁸ CRUZ BARNEY, Oscar, *op. cit.*, p.662.

³²⁹ *Idem.*

³³⁰ “Por las que se declaraba haber cesado los poderes supremos, con excepción del judicial; se resolvía convocar a una junta de personas designadas por Santa Anna, a fin de elegir presidente provisional, quien tendría “todas las facultades necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública”; se convocaría a un nuevo Congreso dentro de dos meses, “el que facultado ampliamente se encargará de construir a la nación, según mejor le convenga.” (TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, op. cit.*, p.251).

³³¹ “Tanto la Junta de Notables como la posterior Junta Nacional nacieron ilegítimas, ya que como sostiene Mayagoitio, el Congreso de 1842 existía fundado en una ley que lo autorizaba a constituir un país mientras que las juntas “nacieron gracias al designio de un gobierno que pensaba que era voluntad de la nación un arreglo de las cosas distinto del que proponía el Congreso” (CRUZ BARNEY, Oscar, *op. cit.*, p. 663).

³³² *Idem.*

³³³ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, op. cit.*, p.441.

³³⁴ CRUZ BARNEY, Oscar, *op. cit.*, p.664.

comprendido al tiempo de la elección en las excepciones del art. 23 de la Constitución.

Art. 8º.- Además de los senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de diputados, votando por diputaciones. Las personas que reunieren estos tres sufragios, quedarán electas, y la Cámara de diputados, votando por personas, nombrará los que falten de los otros postulados. La mitad más antigua de estos senadores pertenecerá también al Consejo.

Art. 9º.- El Senado se renovará por tercios cada dos años, alternando en ellos, año por año, la elección de los Estados con la que deba verificarse por el tercio de que habla el artículo anterior.-

Art. 10º.- Para ser Senador se necesita la edad de treinta años, tener las otras calidad que se requieren par ser diputado, y además haber sido Presidente o Vicepresidente constitucional de la República; ó por más de seis meses Secretario del Despacho; ó Gobernador de Estado; ó individuo de las Cámaras; ó por dos veces de una Legislatura; o por más de cinco años enviado diplomático; ó ministro de la Suprema Corte de Justicia; ó por seis años juez o magistrado; o Jefe superior de Hacienda; o en general efectivo.³³⁵

De lo anterior, es parece importante destacar que para el Congreso Constituyente era importante que por lo menos una de las Cámaras estuviere conformada por personas con experiencia en el ejercicio de funciones públicas, tal es así que para ser miembro de la Cámara de Senadores era necesario que quienes la conformaran hubieren ocupado con anterioridad algún cargo de Servicio Público. Con esto podemos notar que el Congreso Constituyente ya consideraba la profesionalización de los legisladores como una necesidad para el órgano que ejerce el poder Legislativo, por otra parte cabe destacar que no hace referencia a la reelección de los miembros del Congreso, es decir, para el Congreso Constituyente no era un tema discutible, la reelección era parte del ejercicio habitual de conformación del Poder Legislativo.

4.2. Santa Anna, la Constitución de 1857 y la Reforma.

Desde 1848 hasta 1852 ocupó el cargo de presidente José Joaquín Herrera elegido por el consejo, posteriormente, en el año 1851 se llevaron a cabo elecciones en las cuales resultó vencedor Mariano Arista, no obstante en el año 1852 se levantó una revuelta en Guadalajara por la cual se exigía la que volviera a estar en vigor la constitución de 1824 y la renuncia del presidente, por lo que en el año 1853 el

³³⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México op. cit.*, p.473.

presidente renunció, tomando su lugar Juan Bautista Ceballos quien posteriormente renunció al cargo y “Manuel María Lombardi quedó en su lugar hasta la celebración de las elecciones en virtud de las cuales regresó nuevamente, y por última vez, Santa Anna, ahora conservador y monárquico”³³⁶ y quien “poco a poco... fue extinguiendo el sistema federal”³³⁷.

En 1854 los opositores de Santa Anna se levantaron en su contra hasta lograr su renuncia en 1854, quedando como presidente Ignacio Comonfort, en cuyo gobierno se juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, la cual, en lo relacionado con la conformación del Poder Legislativo decía lo siguiente:

SECCIÓN I

Art. 51. Reforma de 13 de Noviembre de 1874.- El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

PARRAFO PRIMERO

DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL CONGRESO

Art. 52. Reforma de 13 de Noviembre de 1874.- La Cámara de diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

Art. 53. Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado.

Art. 54. Por cada diputado propietario se nombrará un suplente.

Art. 55 La elección ara diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 56. Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, tener veinticinco años cumplidos el día de al apertura de las sesiones, ser vecino del Estado o Territorio que hace la elección y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular.

Art. 57. Reforma de 13 de Noviembre de 1874.- Los cargos de diputado o de senador son incompatibles con cualquiera comisión o empleo de la Unión por el que se disfrute sueldo.

Art. 58. La reforma citada para el párrafo anterior.- Los diputado y senadores propietarios, desde el día de su elección hasta el día en que concluya su engargo, no pueden aceptar ninguna comisión ni empleo de nombramiento del Ejecutivo federal, por el cual se disfrute sueldo, sin previa licencia de su respectiva Cámara. El mismo requisito es necesario para los diputados y senadores suplentes en ejercicio.

A.- El Senado de compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores será indirecta en primer grado. La Legislatura

³³⁶ CRUZ BARNEY, Oscar, *op. cit.*, p.666.

³³⁷ *Ibidem.*, p. 667.

de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegirá entre los que hubieren obtenido mayoría relativa, en los términos que disponga la ley electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

B.- El Senado se renovará por mitad cada dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar cesarán al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.

C.- Para ser senador se requieren las mismas calidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será la de treinta años cumplidos el día de la apertura de sesiones.

Art. (Le reforma citada para el 57)

Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus encargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Art. 60. (La reforma citada para el 57) Cada Cámara califica las elecciones de sus miembros y resuelven las dudas que hubiere sobre ellas.

Art. 61. (La reforma citada para el 57).

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes bajo las penas que la misma ley designe.

Art. 62. (La reforma citada para el 57)

El Congreso tendrá cada dos años dos periodos de sesiones ordinarias: el primero, prorrogable hasta por treinta días útiles, comenzará el día 16 de Septiembre y terminará el día 15 de Diciembre; y el segundo, prorrogable hasta por quince días útiles, comenzará el 1º de Abril y terminará el último día del mes de Mayo.

Art. 63. A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Unión y pronunciará un discurso que manifieste el estado que guarda el país. El Presidente del Congreso contestará en términos generales.

Art. 64. (Reforma de 13 de Noviembre de 1874)

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o de decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta;³³⁸

Posterior a la promulgación de la constitución de 1857, las disputas entre conservadores y liberales no cesaron, trayendo como consecuencia la Guerra de Reforma, la cual finalizó en el año 1861 con la declaración de Benito Juárez como presidente constitucional de la República Mexicana.

Después de la Guerra de Reforma, en el año 1864

Maximiliano de Hasburgo aceptó la corona de México... manifestó a la comisión que se la ofrecía, entre otras cosas, lo siguiente: "Acepto el poder constituyente con que ha querido investirme la nación, cuyo órgano sois vosotros, pero sólo lo conservaré el tiempo preciso para crear en México un orden regular y para establecer instituciones

³³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf consultada el 15 de febrero de 2016.

sabiamente liberales.”³³⁹

Sin embargo, sus ideas liberales y las reformas en contra del clero y la Iglesia provocaron que Maximiliano “Enemistado con el clero y el partido conservador, repudiado por los liberales, cada vez mas distanciado del ejercito expedicionario terminaba solo y combatido...”³⁴⁰ por lo que en el año 1867 Juárez volvió a la presidencia y se restableció la constitución de 1857.

La constitución de 1857 tuvo tres importantes grupos de reformas durante su vigencia, la primera de ellas ocurrió durante la presidencia de Lerdo de Tejada en 1873 que consistía en incorporar a la constitución los principios implantados por las leyes de reforma³⁴¹, el segundo grupo de reformas³⁴² ocurrió durante el Régimen de Porfirio Díaz, las cuales fueron mayormente “de índole política, como las referidas a la reelección³⁴² y a la sucesión presidencial”³⁴³ pero también durante este periodo hubo reformas en materias de “patentes y marcas, de minería, comercio e instituciones bancarias, de vías generales de comunicación, postas y correos, de aguas de jurisdicción federal”³⁴⁴, entre otras.

Porfirio Díaz, permaneció en el poder hasta el año 1911, fue reelecto en siete ocasiones, lo que generó gran descontento en la población, descontento que finalmente fue exteriorizado a través de la lucha armada conocida como la Revolución, de este tema se ha escrito bastante y aún hay mucho por escribir, sin embargo, con el fin de no desviarnos del tema central de esta investigación se enfatiza que como fruto de la lucha no sólo el gobierno de Díaz fue derrocado, sino también se dio paso a una nueva visión y a una legislación completa que buscaba

³³⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*, op. cit., p.668.

³⁴⁰ *Ibidem.*, p.670.

³⁴¹ Esto ocurrió “sin que hubiere intervenido para la reforma el órgano idóneo...” (*Ibidem.*, p.682).

³⁴² La reforma llevada a cabo en el año 1887 decía: “Art. 78.- El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, y durará en él cuatro años, pudiendo ser reelecto para el periodo constitucional inmediato; pero quedará inhábil en seguida, para ocupar la presidencia por nueva elección, ano ser que hubiesen transcurrido cuatro años, contado desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones” (*Ibidem.* p.708).

No obstante la disposición anterior fue modificada en el año 1890 para quedar como sigue: “Art.- EL Presidente entrará a ejercer sus funciones el 1º de diciembre y durará en su encargo cuatro años” (Tena 709) Modificándose posteriormente en el año 1904 quedando como sigue: “Art. 78.- El Presidente y Vicepresidente de la República entrarán a ejercer sus funciones el 1º de diciembre, y durarán en su encargo seis años” (*Ibidem.*, p.715).

³⁴³ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*, Editorial Porrúa, México, 1992, p.682.

³⁴⁴ *Idem.*

solucionar los problemas de justicia existentes en México³⁴⁵.

Durante el gobierno de Francisco I. Madero en el año 1911 se reformaron los artículos 78 y 109 de la constitución de 1857 y se “implantó la no-reelección, tanto respecto al presidente y al vicepresidente de la República³⁴⁶, cuanto a los gobernadores de los Estados”³⁴⁷. El periodo en el que se llevaron a cabo las reformas en los principales sectores de la población se conoce como el periodo “preconstitucional, durante el cual se consideró en suspenso la vigencia de la Constitución de 57, pero que al mismo tiempo, como su nombre lo indica, era un periodo que precedía al retorno íntegro de la constitucionalidad”³⁴⁸. Posterior a este periodo surgió la necesidad de volver al orden constitucional, para lo cual fue creado un Congreso Constituyente con la encomienda de crear una nueva constitución o en su caso reformar la ya existente de 1857³⁴⁹ surgiendo como consecuencia la constitución de 1917 vigente en la actualidad. Al principio parecía plantearse que la constitución de 1917 se trataba más bien una reforma a la constitución de 1857 no obstante al respecto concuerdo con lo señalado por Tena Ramírez quien opina: “La del 17 es sin duda una Constitución, por su contenido y por su nombre; pero por respeto a la de 57, se impuso su único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma otra Constitución; la realidad mexicana no paró mientes en esta sutileza y le reconoció a la Carta Magna de 1917 un destino autónomo”³⁵⁰

4.3. La Constitución de 1917 hasta 2014.

³⁴⁵ Entre los problemas que buscaban solucionarse encontramos principalmente las cuestiones agrarias, y laborales, se llevaron a cabo reformas expedidas por Carranza entre las que encontramos: “la Ley del Municipio Libre y la del Divorcio (25 de diciembre de 14), la Ley Agraria y a Obrera (6 de enero de 15), la de reformas al Código Civil (29 de enero de 15) y la de abolición de las tiendas de raya (22 de junio de 15)” (*Ibidem.*, p.809).

³⁴⁶ “ART. 78.- El Presidente y el Vicepresidente entrarán a ejercer sus encargos el 1º de diciembre, durarán en él seis años y nunca podrán ser reelectos.

El Presidente nunca podrá sele electo Vicepresidente. El Vicepresidente nunca podrá ser electo Presente para periodo inmediato.

Tampoco podrá ser electo Presidente ni Vicepresidente el Secretario de Despacho encargado del Poder Ejecutivo al celebrarse las elecciones.”(*Ibidem.*, p.717).

³⁴⁷ *Ibidem.*, p.682.

³⁴⁸ *Ibidem.*, p.809.

³⁴⁹ Se plantearon diversas propuestas para la formación de una nueva carta magna: en primer lugar se planeó restaurar la constitución de 1857 lo cual no era una verdadera opción ya que “obstruccionaría la reforma político-social ya iniciada” (*Ibidem* p.809) posteriormente se planteó la revisión de la constitución del 57 mediante el procedimiento por ella misma señalado, sin embargo esto podría demorarse, por lo que se optó por la idea de expedir una nueva constitución.

³⁵⁰ *Ibidem.*, p.816.

El principio de no reelección es uno de los principales lemas de la Revolución Mexicana, no obstante, es importante resaltar que la reelección referida en aquella época era únicamente en relación a la elección del Presidente de la República³⁵¹, es por esto que en las constituciones de 1824, y 1857³⁵² e incluso en el texto original de la constitución de 1917³⁵³ no se contemplaba la prohibición de la reelección de los miembros de Congreso de la Unión en ningún caso, por lo que queda claro que el principio de no reelección no debería por definición, ser aplicado a los miembros del Congreso de la Unión, ni mucho menos podemos señalar que es parte de la historia de nuestro país.

No podemos negar el que tema de la reelección relacionada principalmente con los puestos de elección popular, sobretodo tratándose de la presidencial y la relacionada con los miembros del congreso de la Unión genera un malestar en la mente de aquellos que crecimos bajo la premisa de que la permanencia indefinida en el poder corrompe, ya que la palabra “reelección” suele asociarse directamente con dictadura, abuso, robo, absolutismo, imperio y falta de libertad³⁵⁴, lo que tiene mucho sentido si tomamos en cuenta la historia de nuestro país, sobretodo si tomamos en cuenta la experiencia de nuestro país con personajes como Santa Anna³⁵⁵, Benito Juárez, Porfirio Díaz³⁵⁶ y Lerdo de Tejada e incluso con el intento de reelección

³⁵¹ “Por las propias características históricas y evolutivas del sistema político mexicano, es muy claro que mezclar la reelección presidencial con cualquier otro caso de reelección puede ser muy complicado. La no reelección presidencial tiene una historia particular, determinada mayormente por la experiencia de la dictadura de Porfirio Díaz, que hay que analizar siempre por separado” (CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, p. 106).

³⁵² Incluso se ha comentado que “para los Constituyentes de 1857, prohibir la reelección era limitar la soberanía dl pueblo, y como el pueblo es fuente de toda soberanía, resultada absurdo pretender limitarla” (CÓRDOVA GONZÁLEZ, Juan Carlos, *Reelección inmediata de legisladores*, <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/anali10.htm> consultada el 20 de enero de 2016).

³⁵³ (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos texto original consultada e http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf consultada el 18 de enero de 2016).

³⁵⁴ “...ese principio de no reelección es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario... Pero en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático, con objeto de proteger en lo posible nuestra incipiente democracia” (Felipe Tena Ramírez en CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *op. cit.*, p. 105).

³⁵⁵ Antonio López de Santa Anna “Fue presidente de la República 11 veces” entre los actos de su gobierno se le atribuye principalmente la compraventa de territorio mexicano, con la firma del “Tratado de Límites, o De la Mesilla, también conocido como compra de Gadsden, mediante el cual los norteamericanos pagaron 10 millones de dólares por un área de 109 574km² los excesos del dictador llevaron a su desconocimiento y su posterior destierro del país (ÁLVAREZ, José Rogelio, *et. al.*, *Enciclopedia de México*, Tomo VIII, Compañía Editora de Enciclopedias de México, México, 1987, pp. 4785-4789.).

³⁵⁶ Porfirio Díaz fue reelecto en siete ocasiones su principal aportación “fue el impulso económico, basado en el capitalismo liberal. Desde su primer periodo presidencial, Díaz fomentó los transportes por ferrocarril...México era entonces el primer país de Latinoamérica en comunicaciones ferroviarias”, no obstante la represión y la falta de igualdad durante su mandato trajeron el

llevado a cabo por Álvaro Obregón.

Tal como se ha indicado anteriormente, el texto original de la Constitución de 1917 no contemplaba ninguna limitación a la reelección de los miembros del Congreso de la Unión, el texto original del actual artículo 59 Constitucional (el entonces artículo 58) señalaba lo siguiente: “Art. 58.- Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años”.

Sin embargo la imperiosa necesidad de fortalecer al poder ejecutivo e impedir a toda costa la posibilidad de un parlamentarismo provocó que se llevaran a cabo diversas acciones con el fin de debilitar al poder legislativo, entre estas acciones se encuentra precisamente la prohibición de la reelección en México llevada a cabo a partir de la reforma constitucional del año 1933.

El artículo 58 (actualmente 59 constitucional) permaneció vigente como en su texto original hasta el año 1933, en el cual sufrió la reforma por la cual se prohibió la reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión. El Diario de Debates del 14 de diciembre de 1932 exterioriza las ideas relacionadas con la reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión y entre estas ideas se expone que la reelección era considerada “un atentado a nuestra democracia”, no obstante, dicha prohibición era necesaria en aras de la democracia misma, ya que tal como lo señala Carbonell “en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático, con objeto de proteger en lo posible nuestra incipiente democracia”³⁵⁷.

Sin embargo, es importante señalar que la reelección a la que se hacía referencia en el Congreso se trataba de la reelección del poder ejecutivo en las

descontento de la población, por lo que el “27 de septiembre de 1910 el Congreso declaró reelectos a Porfirio Díaz y Ramón Corral” trayendo consigo la desaprobación del pueblo, estallando así la Revolución lo que provocó que Díaz renunciara a su puesto (ÁLVAREZ, José Rogelio, et. al., *Enciclopedia de México*, Tomo IV Compañía Editora de Enciclopedias de México, México, 1987, pp. 2272-2279).

³⁵⁷ (Felipe Tena Ramírez en CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *op.cit.*, p. 105).

Entidades Federativas siendo su principal objetivo “eliminar la posibilidad de reelección de cualquier expresidente pensando en el fallido experimento de Obregón en 1928, y así reducir la inestabilidad latente en intentos de esta naturaleza regresar en este punto al texto original de 1917”³⁵⁸. Por su parte, el principal argumento en torno a la “No Reelección” de los miembros del Congreso de la Unión estaba relacionado con la “uniformidad legislativa” de tal forma que la prohibición de la reelección se extendió al Poder Legislativo aún cuando dicha prohibición no fue contemplada por el Congreso Constituyente de 1917, del debate llevado a cabo en el año 1932 se puede leer lo siguiente:

Debemos reconocer que la No Reelección de los miembros de los cuerpos legislativos procede aceptarla como medida de orden político que como todas las leyes de esta índole se dan a los pueblos cuando las han menester, cuando las pueden utilizar o cuando están preparados para practicarlas o ejercitarlas, siendo ingente la medida en el momento histórico presente en que la opinión pública nacional la reclama, pues se oye un clamor insistente que pide la renovación absoluta de hombres en el Poder Legislativo.³⁵⁹

A partir de la reforma al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación llevada a cabo el 29 de abril de 1933 y hasta el año 2014, existió en México una política por la cual se prohibía la reelección inmediata de diputados y senadores para el periodo inmediato.

Para en año 1933 el texto del artículo 59 constitucional era como sigue:

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

Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes³⁶⁰

Aún cuando parecen pocos los argumentos que llevaron a aprobar la reforma

³⁵⁸ MORALES OYARVIDE, César, *Sufragio Efectivo, sí reelección legislativa inmediata*, México, http://www.cee-ni.org.mx/educacion/certamen_ensayo/oncaveo/CesarMorales.pdf, consultada el 22 de enero del año 2014.

³⁵⁹ Diario de Debates de la sesión de la Cámara de Diputados llevada a cabo el 14 de diciembre de 1932 que se encuentra en <http://cronica.diputados.gob.mx> legislatura XXXV p. 17.

³⁶⁰ Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de enero de 2016, artículo 59 consultada en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_012_29abr33_ima.pdf.

por la cual se prohibía la reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión, la reforma al artículo 59 constitucional del año 1933 fue consecuencia de la situación imperante en esa época.

Situándonos en el contexto político existente de 1930 a 1933 encontramos que el poder estaba concentrado en el partido principal (PNR), cuyo poder estaba siendo amenazado por pequeños grupos opositores que lograban acceder a puestos en el Congreso, por lo que entre las causas que llevaron a la consecución de la reforma encontramos que en primer lugar quería debilitarse al poder Legislativo y darle mayor peso al Poder Ejecutivo, se buscaba “someter en mayor medida a los diputados y senados a la voluntad del presidente de la República, quién, además fungía como verdadero jefe del denominado partido oficial”³⁶¹.

Por otra parte, como ya se mencionó el poder que el Partido Nacional Revolucionario (PNR) ostentaba estaba siendo amenazado por pequeños grupos estatales que se habían escabullido en el Congreso, y si esto hubiera continuado el PNR hubiera perdido la fuerza de la que gozaba en esos momentos, por lo que la primera solución que se planteó fue la de evitar que los miembros del Congreso de la Unión (principalmente los funcionarios de grupos opositores al PNR) pudieran ser reelectos para el periodo inmediato. Tovar Mendoza explica de forma muy clara este suceso diciendo:

La falta de oportunidades para desarrollar una carrera política por fuera del partido hegemónico inhibió el desarrollo de partidos de oposición, lo cual fue reforzado por una política de “puertas abiertas” del PNR para asimilar a los nuevos movimientos, como sucedió en el caso de la recién creada Confederación de Trabajadores de México (CTM), a la que se le ofrecieron ³⁶² cargos públicos, con lo cual se evitó la creación de una segunda fuerza política nacional.

Si consideramos lo débiles que eran esas agrupaciones políticas ajenas al PNR, aunado a que no contaban con militantes suficientes para ser propuestos con

³⁶¹ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op. cit.*, p. 293.

³⁶² TOVAR MENDOZA, Jesús, *Condiciones políticas que impiden la reelección de legisladores en México, Convergencia: Revista De Ciencias Sociales*, México, volumen 17 número 52, 2010, p. 189.

verdaderas posibilidades cada 3 años provocó que dichas agrupaciones poco a poco fueran desapareciendo, la “reforma de 1933 se introdujo para asegurar una severa subordinación del Congreso al partido oficial y, en última instancia, al poder del presidente”³⁶³.

La prohibición de la reelección inmediata de legisladores abría la posibilidad a que los grandes puestos en el congreso fueran repartidos a más personas fieles al PNR, ya que evitando la reelección, cada 3 años (o cada 6 años en caso de senadores) podrían de nueva cuenta “repartir” los cargos, lo que, aunado a la política de “puertas abiertas” que tenía el PNR ayudó a que se consolidara como partido hegemónico y “gracias a la conexión desarrollada entre el titular del poder Ejecutivo y el partido a partir de 1937, tal medida contribuyó a la consolidación del “presidencialismo mexicano”³⁶⁴ evitando no sólo que las fuerzas opositoras ganaran fuerza sino también que no se crearan nuevas fuerzas que pudieran competir o representar un obstáculo para el partido hegemónico.

Con el partido hegemónico prácticamente al mando del Congreso de la Unión y el Presidente de la República como “jefe de hecho del partido”³⁶⁵, fue sencillo conseguir “*la integración y la desintegración selectiva del de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*”³⁶⁶ provocando así que la división de poderes prácticamente desapareciera.

No obstante lo anterior, aún cuando en 1933 hubieren existido razones para prohibir la reelección inmediata de diputados y senadores, todo país requiere que su sistema político evolucione de acuerdo con sus necesidades, es evidente que el unipartidismo que reinaba en México en años anteriores, y las razones por las que se llevó a cabo la reforma no durarían mucho, dejando de tener sentido algún tiempo

³⁶³ HURTADO CISNEROS, Mauricio, “La Reelección Legislativa en el Estado de México. Una visión Histórica”, Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios Legislativos del LV Legislatura del Estado de México, México, número 28-29, año 8, julio-diciembre, 2005, p.88.

³⁶⁴ LÓPEZ RUBÍ CALDERÓN, “El artículo 59 constitucional y el autoritarismo mexicano vigesimico. Una síntesis explicativa”, CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, Monterrey, volumen 2, número 4, agosto-diciembre, 2006, p. 75.

³⁶⁵ *Ibidem.*, p.76.

³⁶⁶ *Idem.*

después convirtiendo las disposiciones reformadas en disposiciones inservibles que también representaban una carga para el avance y el crecimiento del país. Tal como lo refiere Miguel Carbonell al referirse a la situación de México:

Pocas cuestiones hay más importantes para fortalecer al Poder Legislativo que la de crear una verdadera carrera parlamentaria, es decir, si se quiere tener un Poder Legislativo que constituya un balance real para el enorme poder del Ejecutivo, hay que "profesionalizar" a los parlamentarios, permitiendo la formación de verdaderos legisladores expertos... se tiene que crear un diseño institucional que incentive el buen desempeño del parlamentario y que permita premiar su labor con la revalidación del mandato legislativo por parte de los electores³⁶⁷

La necesidad de reelección inmediata de legisladores fue cada vez más imperiosa, lo que se vio reflejado principalmente en las diversas propuestas presentadas por diversos actores políticos a partir de la reforma de 1933.

La primera de las propuestas fue presentada el 13 de Octubre 1964 por el Partido Popular Socialista, a través de Lombardo Toledano quien presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma en la que se eliminaba la prohibición de reelección de diputados y senadores para periodo inmediato, argumentando para tal efecto que:

...el principio de No Reección ha tenido como objetivo fundamental impedir la continuación del Presidente de la República; pero no el de los miembros de las Cámaras del Congreso Nacional. La misma restricción vigente para la reelección de los senadores y diputados, debe entenderse como una cuestión de tiempo y no de principio. Por esta causa se puede afirmar que... respeto (sic) de los miembros del Congreso el principio antirreleccionista no los afecta considerando que los representantes del pueblo y de los Estados realizan mejor sus función (sic) si adquieren los conocimientos necesarios para cumplir su tarea de legisladores y de vigilantes de la Administración Pública³⁶⁸

Dicha propuesta fue aprobada por la cámara de diputados, sin embargo "ocho meses después, en septiembre de 1965, al iniciar el siguiente periodo de sesiones, el Senado la rechazó unánimemente, sin discusión en el pleno"³⁶⁹.

³⁶⁷ CARBONELL SANCHEZ, Miguel, *op. cit.*, p.108.

³⁶⁸ Diario de debates de 13 de octubre de 1964 consultado en <http://cronica.diputados.gob.mx>.

³⁶⁹ MORALES OYARVIDE, César, *op. cit.*, p. 18.

Posteriormente en el año 2005 fue presentada por el Poder Ejecutivo ante la Cámara de Diputados una propuesta a favor de la reelección inmediata de legisladores, propuesta que

...se aprobó en la Cámara de Diputados, y obtuvo un dictamen favorable en el Senado con apoyo de senadores del PRI de la comisión que avaló la propuesta. No obstante, al momento de la deliberación en la cámara alta, la fracción de senadores del PRI manifestó su oposición a esta iniciativa, logrando modificar el voto de sus partidarios que sí la habían avalado...El resultado final fue de 50 votos a favor de la iniciativa y 51 votos en contra³⁷⁰.

Dos años después, en el 2007 se creó la “Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión como órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma del Estado en México”³⁷¹ a través de la cual, diversos partidos políticos propusieron las reformas que consideraron convenientes, y después de dos meses la comisión presentó una propuesta de reforma ante el Congreso de la Unión, propuesta que entre sus diversos puntos contemplaba la posibilidad de reelección de senadores y diputados para periodo inmediato, la propuesta de reforma fue aprobada por ambas cámaras en numerosos de sus puntos, pero no en lo que toca a la reelección de los miembros del Congreso de la Unión.

Posteriormente, en el año 2009 existieron dos principales propuestas de reforma que incluían la reelección de los miembros del Congreso de la Unión, la presentada por el entonces Presidente Felipe Calderón y la del priista Manlio Fabio Beltrones quien presentó su propuesta de reforma a la que denominó “Las 8 erres”³⁷² en la que proponía diversas reformas entre las cuales se encuentran la eliminación de la prohibición de la reelección de los miembros del Congreso de la Unión para el periodo inmediato, la ratificación del gabinete presidencial por el Congreso de la Unión, reducción del Congreso a 496 integrantes (actualmente son 628),

³⁷⁰ TOVAR MENDOZA, Jesús, *op. cit.* p.191.

³⁷¹ *Ibidem.*, p. 192.

³⁷² HURTADO GONZÁLEZ, Javier, *Los Retos Actuales de la Democracia sus Organismos Electorales*, Revista Vocees, Ceepac <http://ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/LOS%20RETOS%20ACTUALES%20DE%20LA%20DEMOCRACIA%20MEXICANA%20Y%20SUS%20ORGANISMOS%20ELECTORALES.pdf> consultada el 29 de enero del 2016.

redimensionamiento de la nómina gubernamental, la revocación del mandato de autoridades electas, referéndums para reformas constitucionales, rendición de cuentas y regulación económica moderna³⁷³ proyecto que al igual que los anteriores marcó solo un precedente sin lograr obtener la reforma de la que tanto se argumentaba, y que tan necesaria era en nuestro país ya que la necesidad de un Congreso de la Unión especializado y con mayor profesionalismo es esencial para la correcta dirección de los asuntos políticos y sobre todo para la función legislativa.

La modificación llegaría finalmente en 2014 como se advertirá en el siguiente capítulo.

³⁷³ FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge, *Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México*. México. 2010. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352010000100008&script=sci_arttext.

CAPÍTULO V

La Reforma Político-electoral del año 2014

Muchos intentos se realizaron por eliminar la prohibición de la reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión, sin embargo, no fue sino hasta el 10 de febrero del año 2014 que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 59 constitucional para quedar de la siguiente manera:

Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.³⁷⁴

Como ya fue mencionado líneas anteriores, la reforma político electoral llevada a cabo en el año 2014 ha generado gran polémica, así como comentarios a favor y en contra³⁷⁵. Al respecto me gustaría enfatizar en los principales cambios que generó dicha reforma.

Antes de empezar a hablar de los cambios específicos provocados por la reforma del año 2014 a nuestro sistema, se resalta que únicamente hablaremos de dichas modificaciones de forma genérica, ya que, si bien cada uno de estos temas da lugar a un trabajo de investigación completo, con el fin de no desviarnos del tema que nos ocupa hablaremos únicamente a *grosso modo* de cada uno de estos cambios, dedicándonos con detenimiento a la reforma relativa a la reelección.

La reforma político electoral versó principalmente sobre los siguientes temas, los cuales se abordarán con más detalle a continuación:

³⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁷⁵ "Mediante dichas reformas a nuestra Norma Rectora, se realizó una Revolución Constitucional, que contraria a los valores, principios e intereses de la Revolución Mexicana en 1910" (COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, "La Reforma del Estado y la Reforma Política y Electoral en México 2014", Revista de Derecho Estasiológico, Ideología y Militancia, Número 3, México, 2014, p. 268).

- Régimen de gobierno
- Autoridades electorales
- Régimen de partidos
- Comunicación política
- Legislación Federal

5.1. Régimen de Gobierno

El principal cambio en este sentido surgió con la modificación al artículo 89 fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el cual se faculta al Presidente de la República a optar, con aprobación del Senado, por un gobierno de coalición³⁷⁶ con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión³⁷⁷, posterior a la reforma, el artículo en comento quedó redactado de la siguiente manera:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:...

XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.³⁷⁸

De acuerdo con la exposición de motivos de la sesión llevada a cabo el 14 de septiembre del año 2011, encontramos algunas de las razones por las cuales se consideraba necesario dicho cambio, principalmente se habló de lograr

...la integración de una mayoría gobernante que permita tanto al Legislativo como al Ejecutivo cooperar en el ámbito de sus responsabilidades para poner en marcha los asuntos públicos sin que implique vulnerar el principio de división de

³⁷⁶ "Todo lo que rodea las interacciones sociales y políticas se basa en el establecimiento de diferentes tipos de transacciones y éstas, en el ámbito de la formación de gobiernos, se concretan en la formación de coaliciones" (RENIU VILAMALA, Josep M., *Los Gobiernos de Coalición en los Sistemas Presidenciales de Latinoamérica: Elementos para el debate*, CIDOB Ediciones, España, 2008, p. 5).

³⁷⁷ "Objetivo, en todo caso, es fortalecer al legislativo así como incidir en las relaciones de éste con los ejecutivos presidenciales con miras a una mejora sustancial de la gobernabilidad tanto en lo que se refiere a los rendimientos de las políticas públicas como a la legitimidad de los procesos de toma de decisiones de las mismas" (*Ibidem.*, p. 9).

³⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

poderes, pues cooperar no significa, en ningún momento ni circunstancia, invadir la esfera de competencias y atribuciones de cada soberanía³⁷⁹.

De acuerdo con la reforma referida, el ejecutivo, en cualquier tiempo de su mandato tendrá la posibilidad de formar un gobierno de coalición con uno o varios partidos “ya sea para fortalecer institucionalmente su mandato o para construir una mayoría gobernante”³⁸⁰, y en cualquier caso, también podrá disolver dicha coalición en el momento que así lo estime conveniente. En caso de que el Presidente de la República opte por la formación de un gobierno de coalición el Senado obtendrá la facultad de ratificar a los miembros del gabinete presidencial, esto a raíz de la reforma llevada a cabo a través del artículo 76 fracción XII, que a la letra dice:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

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

...

XII. Ratificar a los secretarios de despacho cuando el titular del Ejecutivo Federal opte por el Gobierno de Coalición en los términos que dispongan esta Constitución y las leyes que de ella emanen...³⁸¹

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda,³⁸²

Con la inclusión del gobierno de coalición en nuestro sistema “introduce flexibilidad al proceso de gobierno una vez que el Ejecutivo puede optar por el

³⁷⁹ Propuesta expresada por Manlio Fabio Beltrones, y se localiza en la Exposición de motivos consultada en la página http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf el 7 de marzo de 2016.

³⁸⁰ Exposición de motivos consultada en la página http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf el 7 de marzo de 2016.

³⁸¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁸² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

instrumento de la coalición para obtener la cooperación del legislativo”³⁸³. Intuyo que el objetivo planteado por esta reforma es poco realista dado que, no podemos negar que el partido al que el Presidente de la República pertenece, en la realidad actual de México es un partido con el poder suficiente para hacer que sus propuestas sean escuchadas y consideradas en el Congreso, y en caso de no ser así tendrían la posibilidad de aliarse (el partido) con un partido pequeño sin tener que acudir a la coalición con el Ejecutivo y así comprometer el nombramiento de los secretarios de Estado. Quizá la opción de la coalición de gobierno puede ser más viable en el caso de que exista un presidente que hubiere llegado al poder a través de una Candidatura Independiente, en cuyo caso si será necesario que forme una coalición con algún o algunos partidos políticos de tal forma que cuente con el respaldo de algún partido político en el Congreso de la Unión.

Tal como puede observarse de las reformas anteriores, lo que se busca es una mayor interacción entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, de tal forma que, sin invadir la esfera de competencias de uno y otro, se pueda llegar a acuerdos más uniformes y con la cooperación de todos los poderes. Es por esto que aunado a lo anterior, encontramos la reforma a la fracción XIX del artículo 89 constitucional, por la cual se le otorga voz al Presidente en las sesiones del Congreso, ya sea en su conjunto o en cada una de las Cámaras, dicha reforma quedó redactada de la siguiente forma:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

XIX. El Presidente de la República tendrá voz en las Cámaras del Congreso por sí o a través del Secretario de Gobernación, para presentar iniciativas, informes o responder a preguntas, mediando solicitud para hacerlo o por invitación o requerimiento de alguna de las Cámaras de Congreso, en los términos de esta Constitución y en las

³⁸³ ESCAMILLA CADENA, Alberto, *Los Gobiernos de Coalición y la ratificación del gabinete presidencial*, <https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi-zN-lscbMAhWEFT4KHTPsB4MQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fbiblio.juridicas.unam.mx%2Frevista%2FHechosyDerechos%2Fcont%2F21%2Fart34.htm&usq=AFQjCNGOyT0OEFChQmPaRelQmbygaicCw&sig2=FqRPQxJJJD90Yfl3hP7BOW&bvm=bv.121421273,d.cWw>, consultada el 6 de mayo de 2016

leyes que de ella emanen.³⁸⁴

Por otra parte, y con relación al régimen de gobierno, encontramos la reforma por la cual se permite la reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión. No obstante, esta reforma no permite la reelección pura y llana, es decir, es posible que un diputado o un senador sea reelecto para el periodo inmediato siguiente, siempre que cumpla con las condiciones que establece el artículo 59, de las cuales hablaré en líneas posteriores.

Entre las razones expuestas por los autores de la reforma para llevar a cabo la reforma al artículo 59 constitucional encontramos los siguientes:

- Rendición de cuentas: Se considera que la reelección consecutiva de los miembros del congreso de la Unión “genera incentivos institucionales para mejorar nuestra relación (de los políticos) con los electores.”³⁸⁵
- Profesionalización de los legisladores: creación de verdaderas carreras legislativas eliminando a la par el problema de la disminución de “productividad al arranque por falta de experiencia y en la conclusión del mandato por estar más preocupados por su futuro laboral”³⁸⁶.
- Fortalecimiento del Poder Legislativo: creando legisladores más responsables hacia el electorado.

No obstante lo anterior, si bien la reelección de los miembros del Congreso de la Unión parece la mejor opción, cabe preguntarse si el sentido de la reforma es suficiente para alcanzar los objetivos planteados. Al respecto es importante señalar que la reelección no es libre y directa, ya que como se mencionó anteriormente, contiene dos importantes condiciones que impiden que cualquier candidato pueda postularse para ser reelecto libremente.

³⁸⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁸⁵ Exposición de motivos consultada en la pagina http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOE_10feb14.pdf el 7 de marzo de 2016.

³⁸⁶ *Idem*.

Principalmente, se condiciona a que aquel legislador que busque su reelección deberá ser postulado por el mismo partido que lo propuso para su primer periodo o uno perteneciente a la coalición en su caso. Esta restricción existe, de acuerdo con la exposición de motivos, de forma tal que:

...se garantiza que quienes puedan ser reelectos, no lo sean en automático, sino que necesariamente para cada periodo deban someterse al escrutinio de la militancia del propio partido político por el que pretenden ser postulados, de modo que, siempre tengan que verse en la necesidad de obrar de manera correcta, pertinente, adecuada, diligente y atenta a las necesidades tanto de la ciudadanía como de la militancia del instituto político al que pertenecen o por el que pretenden ser candidatas o candidatos a determinado cargo de elección popular³⁸⁷

Ya se ha hablado anteriormente de la partidocracia que impera actualmente en nuestro país, esta reforma es un claro ejemplo de dicha partidocracia, si bien es cierto, que esta limitante tiene como objetivo que mantener el control del número de los diputados que pueden reelegirse, implica también que los diputados no tengan que rendir cuentas únicamente al pueblo sino también al partido, es decir, se otorga la herramienta al pueblo de “castigar” a aquellos legisladores que no hubieras llevado a cabo bien su función (no reeligiéndolos) pero el “premio” que significaría la reelección lo sigue otorgando el partido político, dejando así a los legisladores en manos de la decisión de su partido y manteniendo la partidocracia en nuestro país.

Por otra parte, si se considera reducir el número de diputados a 300 únicamente de mayoría relativa y senadores a 96, es decir, eliminando a los electos por el principio de representación proporcional, el ahorro que esta disminución significaría sería suficiente para cubrir los gastos de campaña de los legisladores que quisieran reelegirse.

La segunda de las limitaciones a la reelección inmediata que establece la reforma llevada a cabo en el año 2014 radica en el número de años en el que puede

³⁸⁷ Exposición de motivos consultada en la pagina http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf el 7 de marzo de 2016.

ejercer el cargo, tanto en el caso de senadores como en el caso de diputados, este límite es de doce años consecutivos.

Al respecto, podríamos preguntarnos si el artículo reformado alcanza los objetivos planteados en su exposición de motivos, ya que, si bien es cierto que tal como se menciona en el mismo, la “reelección no genera estos beneficios automáticamente” si dice establecer las condiciones deseables para que los beneficios sean alcanzados, sin embargo, es necesario un análisis más profundo de tal forma que pueda determinarse si dichos objetivos pueden ser alcanzados con la redacción actual de dicho artículo. De esto hablaremos en capítulos más adelante.

Además de lo anterior, se contempla la reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos hasta por un periodo adicional³⁸⁸, y de los diputados locales hasta por cuatro periodos consecutivos³⁸⁹

En países como Estados Unidos de América en los que existe la reelección inmediata ilimitada de los miembros del Congreso, se ha planteado la posibilidad de limitar los periodos por los que puede reelegirse un legislador, no obstante, esto no se ha llevado a cabo dado que tal como lo esgrimen autores como George Detweiler, en su texto *Terms Limits Temptation*³⁹⁰ señala que las elecciones frecuentes y la posibilidad de reelección funcionan como incentivos para que los Legisladores lleven a cabo su trabajo de mayor manera, que funciona como una forma de acercar a los

³⁸⁸ **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:...- I...- Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

³⁸⁹ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo....- II...- Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

³⁹⁰ DETWEILER, George, *Term Limits Temptation*,

https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjKOWC0MjMAhVC7mMKHeHtBo4QFgqMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.jbs.org%2Fstop-a-constitutional-convention-action-tools%2Fitem%2Fdownload%2F3123_3fd6be82782209e5dd5b861cb1972852&usq=AFQjCNETj2WWARNX4LAAGR67kJwvHrCsA&sig2=nOC6cCiTftsJmjaVd23WXw&bvm=bv.121421273,d.cGc, consultada el 7 de mayo de 2016.

legisladores con su distrito y adicionalmente argumenta que si lo que se busca es contar con una mejor representación o bien evitar una “pobre representación” la solución se encuentra en mejorar la educación política de los electores.

Con la reforma se adelantó “la jornada electoral para el primer domingo de junio”³⁹¹, y la fecha de la toma de protesta del Presidente electo para el primero de Octubre³⁹², así como el cambio de fecha para el inicio del periodo de sesiones del Congreso de la Unión³⁹³, quedando los artículos correspondientes como se señala en las notas al pie.

5.2. Autoridades Electorales

La más importante de las acciones llevadas a cabo en relación con las autoridades electorales es la desaparición del Instituto Federal Electoral y en su lugar, la creación del Instituto Nacional Electoral, cuya principal función es la organización de las elecciones federales, otorgándosele además facultades de supervisión a los órganos locales, las reformas se llevó a cabo en el artículo 41. En primer lugar, se estableció que el Instituto Nacional Electoral³⁹⁴, quien sería el

³⁹¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Resumen de la Reforma Política Electoral*, <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898> consultada el 8 de marzo de 2016

³⁹² **Artículo 83.** El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta disposición entrará en vigor a partir de 2024)

³⁹³ **“Artículo 65.** El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias”

³⁹⁴ Artículo 41... **V.** La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las

Organismo Autónomo encargado de la “organización y vigilancia de las elecciones federales”³⁹⁵, aumentándose además el número de consejeros electorales que lo conforman, de nueve a once.

Por otra parte, con relación a los Consejos Electorales estatales, se estableció que cada uno de los consejos estatales estaría conformado por un presidente y seis consejeros, mismos que serán electos por votación de los consejeros del Instituto Nacional Electoral³⁹⁶, y será el mismo Instituto Nacional Electoral el que tendrá la facultad de remover a los consejeros locales, así como de atraer aquellos asuntos que sean competencia de los órganos electorales locales, siempre que por su trascendencia lo ameriten³⁹⁷.

Por su parte, la Procuraduría General de la República se convertirá en la Fiscalía General de la República³⁹⁸ y deberá incluir en su conformación³⁹⁹ “dos fiscalías especializadas: una en delitos electorales y otra en combate a la

mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 29 de enero de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>).

³⁹⁵ Dirección General de Derechos Humanos de México, *La Política de Derechos Humanos de México* Secretaría de Relaciones Exteriores, consultada en la página <http://consulmex.sre.gob.mx/frankfurt/images/stories/pdf/Boletines/boletin64.pdf> el 28 de enero de 2016.

³⁹⁶ Los Consejeros electorales votarán debiendo ser necesario el voto aprobatorio de 8 de los 11 Consejeros electorales, respecto de 5 cinco finalistas elegidos por la comisión especial, (TORRES, Mauricio, “Las nuevas “reglas del juego” para las elecciones, punto por punto”, consultada en http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/CNN_16may2014_MauricioTorres.pdf el 1 de febrero de 2016)

³⁹⁷ “Artículo 41... Fracción V... En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;

b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o

c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución...” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 29 de enero de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>).

³⁹⁸ “Artículo 102.

A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios....

³⁹⁹ Artículo 102... La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción....” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 29 de enero de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>).

corrupción”⁴⁰⁰. Además, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social⁴⁰¹ fue reconocido como un organismo público autónomo.⁴⁰²

5.3. Régimen de Partidos

En lo relativo al Régimen de Partidos, hubo importantes cambios entre los que encontramos el aumento de 2% a 3%⁴⁰³ del porcentaje mínimo de votación requerido en las elecciones para que los partidos políticos nacionales conserven su registro⁴⁰⁴ y por su puesto para que se le atribuyan diputaciones por el principio de representación proporcional⁴⁰⁵; además, se estableció la obligación de los partidos políticos de garantizar la “paridad de género” en las candidaturas que presenten para los legisladores del Congreso de la Unión.⁴⁰⁶

El segundo transitorio contempla además la obligación del Congreso de expedir

⁴⁰⁰ Dirección General de Derechos Humanos de México, *La Política de Derechos Humanos de México* Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://consulmex.sre.gob.mx/frankfurt/images/stories/pdf/Boletines/boletin64.pdf>, consultada el 30 de enero de 2016.

⁴⁰¹ Es el encargado de la “medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones” (Artículo 26, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 29 de enero de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>).

⁴⁰² “Artículo 26... c. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios...” Esta reforma entra en vigor a partir del año 2018 (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 29 de enero de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>).

⁴⁰³ Cabe mencionar en este punto que el aumento al 3% fue un tema muy polémico durante la sesión, ya que algunos partidos, tales como el Partido del Trabajo, ya que pugnaba por no eliminar a las minorías argumentando “No tratemos de hacer de éste un país bipartidista ni tripartidista. No tratemos de eliminar las voces diferentes, porque somos precisamente las minorías los que a veces representamos grandes mayorías en los estados, grandes mayorías en los lugares donde muchas veces los partidos mayoritarios no pueden llegar o donde sus ideas no permean.” (http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf consultada el 10 de marzo de 2016).

⁴⁰⁴ “Artículo 41...Fracción I...Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 29 de enero de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>).

⁴⁰⁵ “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 tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;...”

⁴⁰⁶ “Artículo 41...I... Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 29 de enero de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>).

una Ley General de Partidos Políticos⁴⁰⁷ que sea la encargada de regular la actividad de los partidos políticos señalando las principales normas para su funcionamiento y organización, adicionalmente dicho transitorio hace referencia a las coaliciones que pueden realizar los partidos políticos, introduciendo el concepto de coaliciones flexibles⁴⁰⁸ y modificando el de las coaliciones totales⁴⁰⁹, y parciales⁴¹⁰.

Además de lo anterior, la reforma introduce nuevas reglas relacionadas con la fiscalización de las campañas, estos cambios los encontramos principalmente en el artículo 41 y en el segundo transitorio⁴¹¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los cuales se entiende que la fiscalización se realizará durante las campañas electorales y que será la Ley General de Partidos Políticos la encargada de establecer un sistema de fiscalización de partidos políticos, que cuente con todas las características necesarias para que éstos presenten con completa transparencia la información relativa a la fiscalización durante las campañas y los procesos electorales.

⁴⁰⁷ Ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo del año 2014, y que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

⁴⁰⁸ Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral; (constitución transitorio Segundo, f. 3).

⁴⁰⁹ Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. (constitución transitorio Segundo, f. 3.)

⁴¹⁰ Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. (constitución transitorio Segundo, f. 3).

⁴¹¹ **SEGUNDO.-** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:...

g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:

1. Las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;

2. Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos;

3. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;

4. Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;

5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;

6. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;

7. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y

8. Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

5.4. Comunicación Política.

Lo relacionado con la comunicación política se refiere principalmente al acceso a los medios de comunicación, la reforma concedió al Instituto Nacional Electoral, facultades relacionadas con los procesos de sanción y con el uso de los medios de comunicación por parte de los Partidos Políticos⁴¹². Se reformó el artículo 41 de tal forma que, se prohíba cualquier acto por el cual un partido político “adquiera” el acceso a radio y televisión⁴¹³ ampliándose la disposición con el fin de que no sólo se contemple la compra de espacios en estos medios, sino también cualquier otra forma de adquisición.

Además, se prohibió a los partidos políticos cualquier tipo de propaganda negativa⁴¹⁴ en contra de sus adversarios, y adicionalmente se instruye al Congreso de la Unión para que emita una Ley de procedimientos electorales que regule la propaganda⁴¹⁵ y que establezca todos los lineamientos relativos a la misma.

⁴¹² Artículo 41...III... **Apartado D.** El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

⁴¹³ “Artículo 41...Fracción III... Apartado A... Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 29 de enero de 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/hm/1.htm>).

⁴¹⁴ Artículo 41...III... **Apartado C.** En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

⁴¹⁵ **SEGUNDO.-** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo :...

I. La ley general que regule los procedimientos electorales:

- a) La celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de esta Constitución, a partir del 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio;
- b) Los mecanismos de coordinación entre los órganos del Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera y el Instituto Nacional Electoral, que permitan reportar a éste las disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios durante cualquier proceso electoral, cuando tales operaciones se consideren relevantes o inusuales de conformidad con los ordenamientos aplicables;
- c) Las reglas aplicables para transparentar el financiamiento, la metodología y los resultados de las encuestas que se difundan, relativas a las preferencias electorales, así como las fechas límite para llevar a cabo su difusión;
- d) Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta;
- e) Las modalidades y plazos de entrega de los materiales de propaganda electoral para efectos de su difusión en los tiempos de radio y televisión;
- f) Las sanciones aplicables a la promoción de denuncias frívolas. Para tales efectos se entenderá como denuncia frívola aquella que se promueva respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar

5.5. Leyes Federales.

Con motivo de la reforma antes mencionada y con el fin de garantizar el cumplimiento de las nuevas disposiciones en materia electoral, el 23 de mayo del año 2014 se expidieron diversas leyes en materia electoral, entre las cuales encontramos las siguientes:

- Ley General de los Partidos Políticos⁴¹⁶: ya he hablado con anterioridad de esta Ley, y como ya ha quedado asentado, es la encargada de regular a los partidos políticos, señalando las principales normas para su funcionamiento.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁴¹⁷: entre los cambios importantes que generó esta legislación encontramos que regula el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, de tal forma que puedan participar en las elecciones de Presidente de la República, Senadores, y Gobernadores de las entidades federativas desde su lugar de residencia a través de consulados. Y se encarga de la organización y la regulación de los procesos electorales.
- Ley General en Materia de Delitos Electorales⁴¹⁸, se trata de la Ley que se encarga de determinar los tipos penales y las sanciones correspondientes en materia electoral, así como la distribución de competencias en relación dichos tipos penales.

Además con el fin de dar uniformidad al sistema y como medio para hacer

el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia;

g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil;

h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, e

i) Las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales.

III. La ley general en materia de delitos electorales establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

⁴¹⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo del año 2014.

⁴¹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo del año 2014.

⁴¹⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo del año 2014.

efectivas las reformas constitucionales, se reformaron diversas leyes relacionadas con la materia electoral, entre las que encontramos las siguientes:

- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁴¹⁹, se encarga de legislar en relación con los medios de impugnación electoral, se reformaron los artículos relativos a los supuestos bajo los cuales se pueden anular las elecciones, para resaltar dicho punto, entre las reformas encontramos que para anular las elecciones es necesario que la diferencia entre el primer lugar y el segundo lugar sea de por lo menos 5%.

- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁴²⁰, como parte de las principales reformas a esta ley encontramos la modificación al artículo 185⁴²¹ por la cual se modifica la estructura del Tribunal Electoral y el artículo 192⁴²² referente a la integración de las Salas del Tribunal Electoral, sobre todo a fin de indicar la forma en la que se integrará la nueva sala Especializada.

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos⁴²³, en la cual se añadieron dos obligaciones a los Servidores públicos, a saber: la obligación de acatar los mandatos del Instituto Nacional Electoral⁴²⁴ y la de

⁴¹⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre del año 1996.

⁴²⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo del año 1995.

⁴²¹ **Artículo 185.-** El Tribunal Electoral funcionará en forma permanente con una Sala Superior, siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada; las sesiones de resolución jurisdiccional serán públicas. (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación consultada el 2 de febrero del año 2016 en la página http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_041115.pdf).

⁴²² **Artículo 192.-** El Tribunal Electoral contará con siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada que se integrarán por tres magistrados electorales, cada una; cinco de las Salas Regionales tendrán su sede en la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución y la ley de la materia, la sede de las dos Salas Regionales restantes, será determinada por la Comisión de Administración, mediante acuerdo general y la Sala Regional Especializada tendrá su sede en el Distrito Federal. Los magistrados de las Salas Regionales y de la Sala Regional Especializada durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si fueren promovidos a cargos superiores. La elección de los magistrados será escalonada.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original. En los casos de elecciones extraordinarias la Sala Regional con competencia territorial en donde hayan de celebrarse resolverá las impugnaciones que pudieren surgir durante las mismas. (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación consultada el 2 de febrero del año 2016 en la página http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_041115.pdf).

⁴²³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del año 2002.

⁴²⁴ **ARTICULO 8.-** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: ...**XIX-C.-** Cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Nacional Electoral y cualquiera de sus órganos, conforme lo establezca la legislación electoral aplicable, proporcionarles de manera oportuna y veraz la información que les sea solicitada y prestarles el auxilio y colaboración que les sea requerido por dichas autoridades electorales...” (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consultada el 2 de febrero del año 2016 en la página http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240_181215.pdf).

no infringir la regulación en materia electoral⁴²⁵.

El cambio más importante para efectos de la presente investigación, llevado a cabo a través la reforma del año 2014 es que, se eliminó la prohibición de la reelección inmediata de Diputados y Senadores Federales, no obstante, esto no significa necesariamente que la reforma contempla ampliamente la posibilidad de reelección de los miembros del Congreso de la Unión, sino que la limita de tal forma que sólo puedan ser reelectos aquellos legisladores que sean propuestos por su propio partido, es decir, se trata de una posibilidad de reelección limitada a la voluntad del partido político que propuso a dicho candidato. Valdría la pena evaluar si dicha reforma alcanza los ideales buscados por aquellos a favor de la reelección inmediata y sobre todo es importante evaluar si dicha reforma significa un avance a favor de nuestra democracia o un retroceso, cabe mencionar que los comentarios acerca de la reforma al artículo 59 constitucional quedarán plasmados con mayor amplitud en el capítulo posterior.

⁴²⁵ " **ARTICULO 8.-** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones: ...**XIX-D.-** Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos;..." (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consultada el 2 de febrero del año 2016 en la página http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240_181215.pdf)

CAPÍTULO VI

REELECCIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO

La reelección ha sido objeto de estudio de diversos profesionistas, juristas, y politólogos y como tal, ha sido definida de muchas formas y desde muchas perspectivas, dentro de esas definiciones podemos mencionar las siguientes:

De acuerdo con el abogado y economista Guillermo Cabanelas, la reelección es: “Nueva elección de una persona. I. Más particularmente, prórroga del ejercicio de funciones, por ser elegido nuevamente para ellas antes de cesar”.⁴²⁶

Según el Diccionario Larousse reelección es la “Acción y efecto de reelegir”⁴²⁷ asimismo define reelegir como: “elegir de nuevo”.⁴²⁸

De acuerdo con el lingüista mexicano Guido Gómez de Silva citado a su vez por Mauricio Hurtado, etimológicamente la reelección tiene el siguiente significado:

El significado de “reelección” de manera simple, se compone de dos vocablos, el primero, “elección”, significa “acción o efecto de escoger o seleccionar entre varios”. Proviene del Latín electionem, acusativo de electio, elección, acción de escoger, “elegir, escoger, elegir por votación”. En el mismo orden “Re” quiere decir “de nuevo, otra vez, volver a”.⁴²⁹

Por otra parte, el autor antes referido cita al Diccionario Universal de Términos Parlamentarios mismo que menciona que la “reelección es la acción y efecto de reelegir; éste a su vez, significa volver a elegir nuevamente lo mismo.”⁴³⁰

Para Vicente Anaya la reelección es la “segunda o ulterior elección de alguien para igual puesto con el que venía desempeñándose. Se restringe o prohíbe en

⁴²⁶ CABANELAS, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, http://www.ela.edu.sv/files/992316_Diccionario_Juridico_Elemental_Guillermo_Cabanelas_2003.pdf, p. 447, página consultada el 6 de Febrero de 2015.

⁴²⁷ GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón, Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México, 1977, p.880.

⁴²⁸ *Ídem.*

⁴²⁹ HURTADO CISNEROS, Mauricio, *op. cit.*, p.88 citando a Gómez De Silva, Guido, Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española, FCE, México, 1998.

⁴³⁰ *Ibidem.*, p.88.

algunos cargos para evitar el personalismo, como en jefaturas del estado en las repúblicas”.⁴³¹

Una vez leído lo anterior podemos deducir que el término “reelección” es un término inequívoco, ya que las definiciones expuestas, si bien no son idénticas, todas explican que la reelección es volver a elegir a alguien que ya fue electo en una primera ocasión, es por esto que no me extenderé más en este punto.

Tal como ya ha quedado señalado en capítulos anteriores, la eliminación de la prohibición de reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión representa un importante avance para la democracia en México ya que de acuerdo con Juan Plata Caviedes la “posibilidad de reelección de los miembros del Congreso ha sido un elemento central en el estudio del comportamiento legislativo”⁴³², ya que si bien, en países como Estados Unidos de América los legisladores actúan con la motivación de continuar su carrera política, esa posibilidad al no ser posible hace más complicado determinar las motivaciones de los legisladores al ejercer su cargo, es decir, es necesario determinar si es suficiente “el trámite de nuevas políticas como motivación de los legisladores”⁴³³

Acercas de las bondades y desventajas de la reelección se hablará a continuación de tal forma que nos sea más sencillo determinar si la reforma del año 2014 fue benéfica o perjudicial para nuestro sistema mexicano.

6.1. Argumentos en contra

Entre los autores que argumentan en contra de la reelección de los

⁴³¹ *Ibidem* p.89

⁴³² PLATA CAVIEDES, Juan, *Buscar la reelección en 2010: el efecto de la efectividad legislativa*, Revista Colombia Internacional, Bogotá, número 74, 2011, p. 155.

⁴³³ *Ibidem.*, p. 156.

Legisladores se encuentra el Doctor Francisco de Andrea Sánchez⁴³⁴ investigador de la Universidad Autónoma de México quien argumenta que la permisión de la reelección legislativa traería consigo consecuencias como:

- Enquistamiento nocivo de élites en el poder⁴³⁵

De acuerdo con el autor, al permitir la reelección del poder legislativo se generaría una concentración de poder que no sólo limitaría a entrada de nuevas ideas al congreso, sino que paralizaría al poder mismo, argumentando que se corre el riesgo para dicho órgano, de que por costumbre se elija a la misma persona siempre y que esta persona abuse del poder, y que implique que la persona que busque la reelección abuse de su poder y utilice los medios administrativos y las ventajas que como detentador del poder están a su alcance para conseguir sus objetivos personales.

- Corrupción⁴³⁶

“*Power Tends to corrupt*” esta frase dicha por Lord Acton resume con mucha precisión el argumento esgrimido por Francisco de Andrea, quien acota que los legisladores que busquen la reelección seducidos por el poder político y económico que se encuentra a su alcance, correrán el peligro de querer transgredir las normas y hacer uso excesivo de su poder para favorecer su campaña electoral. Es muy delicada la línea entre el ejercicio de las funciones del legislador que busca su reelección y que por lo tanto busca ser notado por su distrito y el reconocimiento de sus obras y los actos que representen un abuso de poder.

- Se Impide la renovación de élites⁴³⁷,

⁴³⁴ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco, “Reelección Legislativa Consecutiva: Una iniciativa de Reforma Riesgosa”, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Número 103, enero abril de 2002, México, 2002.

⁴³⁵ *Ibidem.* pp.300 y 301.

⁴³⁶ *Ibidem.* p.302.

⁴³⁷ *Ibidem.* p.303.

Argumenta además, que la reelección inmediata no permite la entrada de ideas frescas y novedosas y sobre todo no permite que se liberen las tensiones acumuladas por grupos de poder que detentan el poder “cerraría el paso a muchos otros que buscan crecer y desarrollarse, pues se limitarían las expectativas de su promoción personal”, dejando el poder en manos de unos cuantos, de acuerdo con el autor siempre es necesaria la renovación del poder a efectos de prevenir la concentración y el abuso del poder. Es decir, dicho autor considera que la reelección consecutiva trae como consecuencia “el detrimento a la movilidad política en el país”.⁴³⁸

- Debilita inherentemente a la clase política⁴³⁹

Aunado al argumento anterior, el autor considera que la reelección trae como consecuencia la creación un “club cerrado” de “caras conocidas” que pierde el vigor necesario para ejercer su función, provocando que se pierda la posibilidad de debates de discusiones y contraposición de ideas que siempre favorecen la función legislativa. Como dice Juan Francisco Reyes “Hay que recordar que uno de los grandes éxitos del sistema mexicano ha sido la certeza de seguir renovando de manera continua la clase política”⁴⁴⁰.

- El mito de la profesionalización⁴⁴¹

Argumenta que existe la posibilidad de que, más que la profesionalización del cargo, y que más que adquirir experiencia favorable lo que se profesionalice con la reelección sea el abuso del poder. “Nadie descubre el hilo negro al señalar que los políticos mexicanos son muy corruptos y que, con tal de roer el hueso, son capaces

⁴³⁸ REYES DEL CAMPILLO, Juan Francisco, *Pros y Contras de la Reelección Consecutiva*, Emequis, edición del 12 de octubre de 2009, consultada en <http://www.m-x.com.mx/xml/pdf/193/37.pdf>, el 10 de abril del 2016.

⁴³⁹ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una iniciativa de Reforma Riesgosa*, *op. cit.*.p. 303.

⁴⁴⁰ REYES DEL CAMPILLO, Juan Francisco, *op. cit.*

⁴⁴¹ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco, “Reelección Legislativa Consecutiva: Una iniciativa de Reforma Riesgosa”, *op. cit.*. P.304.

de cualquier cosa”⁴⁴² y para “evitar esta modalidad negativa de la profesionalización, sólo cabe protegerse con medidas y requisitos filtradores que aseguren que los candidatos a puestos de representación sean individuos aceptablemente honorables”.

- Formación de alianzas y vínculos clientelares entre representantes políticos y grupos de interés⁴⁴³

Se corre el riesgo que al haber una continuidad en el poder, los grupos poderosos e influyentes corrompan a los legisladores que sean más estables y que éstos viéndose favorecidos por dichas alianzas propicien la búsqueda del bien de unos pocos y no del bien común, es decir, “Sin duda estarían expuestos a los poderes fácticos y terminarían siendo sus rehenes”.

Los argumentos antes referidos tienden principalmente a basarse en la parte corruptible del hombre en su tendencia a buscar su propio bien y su egoísmo en ocasiones natural, sin embargo, cabe señalar que la prohibición de la reelección no soluciona ninguno de los problemas planteados, ya que, aunque en diferente medida el abuso de poder, la creación de alianzas y la búsqueda del bien individual es una situación que se vive aún en México con la regulación de la reelección previa a la reforma, con los líderes de los partidos políticos dominantes que de fondo podría parecer que son en gran medida quienes detentan el poder en México.

- Competencia desequilibrada

Por otra parte, autores como Jorge Buedía Ladero⁴⁴⁴ en un artículo escrito para “ElPaís.com” argumenta que una política de reelección del Congreso de la Unión representaría un gran peligro si no se diseña adecuadamente, su argumento se basa

⁴⁴² REYES DEL CAMPILLO, Juan Francisco, *op. cit.*

⁴⁴³ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una iniciativa de Reforma Riesgosa, op. cit.* p.304.

⁴⁴⁴ BUENDÍA, Jorge, *Desafortunada receta del Presidente Calderón*, http://www.buendiyalaredo.com/bylenlosmedios_detalle.php?idpublicacion=81 página consultada el 8 de febrero de 2015.

principalmente en el peligro de una competencia desequilibrada, no sólo por que los legisladores que buscan la reelección son más conocidos, sino porque en México se le otorgan mayores recursos al partido que haya ganado la elección anterior, con lo cual es claro que existe una tendencia que favorecería quizá de forma desmedida a quien busque reelegirse.

- Profesionalización innecesaria

Por otra parte, algunos autores han argumentado en contra de la necesidad de profesionalización del congreso, ya que consideran que el congreso debe estar conformado por personas con experiencia previa, experiencia en el ejercicio del poder a través de puestos de elección popular ejercidos anteriormente, es decir, se parte del supuesto que los legisladores propuestos han llegado al curul por haber ejercido de forma íntegra los cargos en su distrito y es por esto que su distrito los ha elegido para representarlo a nivel federal en el Congreso de la Unión, argumentan también que no se puede considerar al Congreso como una escuela, en la que los legisladores llegan a “aprender” el oficio, si no que ya cuentan con la preparación suficiente y que la reelección únicamente generaría abuso de poder y no especialización.

- Personalismo que genere regionalismo, corrupción, y fin de la disciplina⁴⁴⁵

Adicionalmente se ha argumentado que la reelección consecutiva generaría que el legislador que dure un largo tiempo en su encargo actúe en favor de su distrito⁴⁴⁶ y no de la federación, y mucho menos en favor de su partido, provocando a lo largo del tiempo la desaparición de dichas agrupaciones que rigen el día a día de la vida política de la nación. Lo anterior partiendo del supuesto de que los partidos políticos son creados como un filtro para que las personas idóneas ocupen los cargos de

⁴⁴⁵ MORALES OYARVIDE, César, *op. cit.* p. 24.

⁴⁴⁶ *Ibidem.*, pp.24-25.

poder, los partidos políticos tienen como tarea principal la selección de candidatos idóneos para el ejercicio de los cargos de poder.

Consideramos que lo anterior, más que tratarse de un argumento completamente en contra de la reelección inmediata, es un argumento a su favor, ya que un escenario en el que los legisladores rindan cuentas a su distrito en lugar de a los partidos políticos o a sus líderes, es más deseable y mejor para nuestro sistema, ya que nos acercaría a una democracia verdaderamente participativa.

- Principio fundamental o Mito político⁴⁴⁷

Otros de los argumentos más nacionalistas e históricos están basados en que la no reelección es un logro de la Revolución Mexicana⁴⁴⁸ y que es parte de la historia de nuestro país, es parte de una tendencia generalizada a relacionar la reelección con el abuso de poder y con la falta de libertad.

El argumento anterior, es completamente erróneo ya que la reelección contemplada por los revolucionarios únicamente abarcaba lo relacionado al presidente de la república, lo anterior se demuestra en que en la constitución de 1917 no se contemplaba la prohibición de la reelección de diputados y senadores, por lo que no fue sino hasta 1933 que se reformó el artículo 59 prohibiendo la reelección inmediata de diputados y senadores.

6.2. Argumentos a favor

- Profesionalización de los miembros del Congreso de la Unión

El primero de los argumentos esgrimido a favor de la reelección inmediata es la promoción del profesionalismo de los legisladores, profesionalismo entendido como

⁴⁴⁷ *Ibidem.*, p. 25.

⁴⁴⁸ *Ibidem.*, p. 11.

la adquisición de experiencia en la función legislativa⁴⁴⁹, hasta el 2014 había existido en México el problema de la falta de profesionalización de Congreso, ya que se consideraba que cuando un legislador estaba aprendiendo su función ya debía dejar su cargo, esto debido al poco tiempo que tenía para ejercer su cargo, al respecto Alonso Lujambio opina:

A partir de entonces—comenta Alonso Lujambio—la disposición ha significado un extraordinario obstáculo para la profesionalización de los diputados a la Cámara baja mexicana, lo cual ha contribuido a debilitar aún más las tareas legislativas y de control del Congreso. No hay parlamento sin parlamentarios. Sin legisladores profesionales, sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria. Los diputados mexicanos no han tenido incentivo para especializarse en sus tareas: tres años son muy poco tiempo para aprender y para capitalizar políticamente el aprendizaje. No hay diputado—continúa exponiendo Lujambio—que regrese a su distrito, que rinda cuenta, que explique su conducta, que se haga responsable por lo que hace o deja de hacer en la Cámara de Diputados, institución particularmente minusvalorada por la ciudadanía encuesta tras encuesta⁴⁵⁰

Lo anterior, aunado al hecho de que los legisladores al no tener ninguna esperanza de continuar en su puesto no tenían ningún interés en aprender de su trabajo, es decir, no tenían un incentivo para especializarse en su trabajo, en cambio, con la posibilidad de “reelección consecutiva durante uno o varios periodos obligaría a los prospectos a informarse y educarse en las diversas materias y asuntos que “hacen” a un representante político eficaz, propositivo, participativo y disciplinado”⁴⁵¹. Lo que conllevaría de acuerdo con Armando Solo Flores a contar con:

...legisladores más profesionales, permitiendo que el conocimiento acumulado respecto de las funciones y las prácticas parlamentarias adquiera mayor importancia y se reduzca la curva de aprendizaje que se impone a los legisladores que ocupan el cargo por primera vez al permitir la coexistencia de legisladores que repiten en el encargo y acumulan el bagaje de la experiencia que su permanencia les proporciona.⁴⁵²

⁴⁴⁹ El jurista José de Jesús Covarrubias en su libro *El Paradigma de la Constitución*, expone un proyecto de constitución en el cual propone, no sólo un conocimiento de la función legislativa, sino también que establece que todo aquel que desee acceder a un cargo como legislador deberá aprobar un examen de ciudadano, con lo cual no sólo se aseguran legisladores más profesionales sino también legisladores con real conocimiento de la cultura e historia nacional (COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *El Paradigma de la Constitución*, Editorial Porrúa, México, 2008, pp. 292, 293).

⁴⁵⁰ LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1993, pp.174-175 citado por GONZALEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, 2da Edición, Limusa: Universidad Iberoamericana, México, 2007, pp.292-293.

⁴⁵¹ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una iniciativa de Reforma Riesgosa*, *op. cit.* p. 296.

⁴⁵² SOTO FLORES, Armando, *Reflexiones en Torno a la Reelección de los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión como Consecuencia de la Reforma Política. Compromiso del Congreso de la Unión 2012-2018*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 31 de julio-diciembre 2014. p. 279.

En apoyo a lo anterior, cabría también explorar la posibilidad de que la reelección de los miembros del Congreso, es decir, que en lugar de renovar al 100% de los miembros del Congreso en una sola elección (cada 3 años a diputados y cada 6 años a senadores) renovarlos en periodos de 1 año a la tercera parte de los miembros de la cámara de diputados y cada 2 a la tercera parte de los miembros de la cámara de senadores, de esta forma se cubre también el tema de la continuidad de las propuestas a largo plazo ya que en el Congreso siempre habrá miembros que conozcan el trabajo que se ha llevado a cabo y que cuenten con experiencia.

- Responsabilidad de los legisladores y la rendición de cuentas

La prohibición de la reelección trae consigo la consecuencia de la falta de responsabilidad de los legisladores De Andrea Sánchez⁴⁵³ argumenta que los legisladores difícilmente pueden ser removidos, ya que se requiere de un proceso largo y complicado, así que, una vez en el poder más que la rendición de cuentas, la adquisición de experiencia, la búsqueda de su especialización y profesionalización buscan aprovechar al máximo el puesto del que gozan temporalmente, a sabiendas que difícilmente habrá consecuencias ya que no debe rendirle cuentas al pueblo, por que no será el pueblo quien lo premie o castigue por los actos llevados a cabo durante el tiempo que ejerció el puesto sino que será su partido a través de, la postulación para un puesto distinto o para ser reelecto al puesto de diputado o senador.

Tomando en cuenta lo señalado por Armando Soto Flores uno “de los mecanismos que garantizan el correcto funcionamiento de la democracia representativa es la posibilidad de los ciudadanos de exigir cuentas a sus gobernantes”⁴⁵⁴, es decir, la reelección inmediata tiene entre sus objetivos la evaluación del desempeño de los gobernantes “mediante la posibilidad de reelegir y cultivar a los representantes capaces y responsables y sancionar, no reeligiéndolos,

⁴⁵³ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una iniciativa de Reforma Riesgosa*, *op. cit.*, pp. 297 y 298.

⁴⁵⁴ MORALES OYARVIDE, César, *op. cit.*, p. 8.

a los que no cumplen su papel”⁴⁵⁵. Teniendo así la posibilidad de que la reelección se convierta en un “mecanismo que fomente y fortalezca las relaciones de confianza que deben mediar entre diputados y senadores y los electores”⁴⁵⁶.

Es decir, la reelección inmediata funciona como un sistema de premios y castigos de tal forma que se premia con la reelección al legislador que ha llevado a cabo su tarea de acuerdo con lo esperado. Y es justo en este último punto donde radica la importancia de la reelección inmediata, con la prohibición de la reelección la actuación de los legisladores deberá ser de acuerdo a lo que su partido exija debido a que es al mismo partido a quien rinde cuentas porque será éste quien lo premiará (con un nuevo puesto) o lo castigará (no apoyándolo para obtener un nuevo puesto).

La reforma llevada a cabo en el año 2014 no permite la rendición de cuentas directa al pueblo sino que la limita de tal forma que los partidos políticos mantengan el control sobre los legisladores, es decir, si un legislador quiere ser reelecto deberá “quedar bien” con su partido para que éste lo postule de nueva cuenta para el periodo inmediato posterior, el premio sigue otorgándolo el partido, no obstante que el castigo lo otorgue el pueblo no reeligiéndolo, con lo cual considero que la reforma es insuficiente ya que un legislador debe siempre rendir cuentas a la ciudadanía que representa no a unos pocos miembros de un partido político, con intereses particulares.

- Estabilidad política

Se considera que la existencia de legisladores experimentados en su labor traerá consigo mayor estabilidad a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ya que el hecho de que en el Congreso existan legisladores con experiencia en los procedimientos y en las formas de llevar a cabo los diálogos y negociaciones propiciaría la existencia de un Congreso más certero y estable lo que

⁴⁵⁵ *Ibidem.*, p.22.

⁴⁵⁶ SOTO FLORES, Armando, *op. cit.*, p.279.

“se trasladaría al sistema político en general y, por su puesto, sería también característica primordial... de la dinámica dentro del propio Poder Legislativo”⁴⁵⁷. Y lo anterior, a su vez “se traduciría en un mejor aprovechamiento del tiempo que, sin duda, redundará en una mejor calidad del trabajo parlamentario”⁴⁵⁸. Lo anterior también beneficiaría las relaciones con el Poder Judicial ya que legisladores más capacitados y con mayor experiencia traerían consigo leyes mejor estructuradas y por su puesto la reducción de leyes o disposiciones inconstitucionales.

- Proyectos legislativos coherentes de largo plazo

Adicional a lo anteriormente mencionado, cabe agregar que la continua remoción y movimiento del poder legislativo trae como consecuencia una falta de continuidad en la actividad legislativa en general, es decir, uno “de los problemas estructurales de la política mexicana es que está atada, firmemente atada, a las visiones de corto plazo que dominan la agenda pública nacional y que ocupan la mayor parte del tiempo que los diputados tienen tres años para crear una reforma o determinada legislación de principio a fin, ya que terminado su cargo entrará un nuevo grupo de legisladores “novatos” con ideas diferentes a las de los legisladores que propusieron reformas en el periodo previo, no es de extrañarse que haya incongruencias en la legislación, ideas contrarias reformas en contra del espíritu de la ley, y que por lo tanto tengamos normas incompletas, incongruentes, insuficientes y poco efectivas. Por lo que la “reelección consecutiva fomenta que con una visión de largo plazo de quienes dirigen el rumbo del país”⁴⁵⁹, un conjunto de legisladores de carrera pueda iniciar, terminar y ver aplicarse textos legislativos exitosos, en cuanto logren el equilibrio entre justicia y eficacia”⁴⁶⁰.

⁴⁵⁷ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una iniciativa de Reforma Riesgosa*, *op. cit.*, p. 297.

⁴⁵⁸ SOTO FLORES, Armando, “Reflexiones en Torno a la Reelección de los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión como Consecuencia de la Reforma Política. Compromiso del Congreso de la Unión 2012-2018”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 31 de julio-diciembre 2014, p. 279.

⁴⁵⁹ CARBONELL SANCHEZ, Miguel, *El País del Corto Plazo*, consultada en http://www.miguelcarbonell.com/articulos/El_pa_s_del_corto_plazo.shtml, el 10 de mayo de 2016

⁴⁶⁰ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco, “Reelección Legislativa Consecutiva: Una iniciativa de Reforma Riesgosa”, *Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM*, Número 103, enero abril de 2002, México, 2002, p.298.

Queda claro que la continuidad es una de las características esenciales con las que debe contar el poder legislativo “un país que no tiene planes a largo plazo y que se debe reinventar cada tres o seis años, es un país que siempre estará al borde del precipicio”⁴⁶¹, el sistema legislativo requiere de una visión panorámica de la situación del país, de las necesidades y carencias, requiere un plan de acción, y un plan de acción de tal magnitud no puede alcanzarse ni ponerse en práctica en un periodo de tres o seis años, y la prohibición de la reelección impide que exista esta continuidad en el Congreso de la Unión, ya que aún cuando los legisladores pertenecen a partidos políticos que se caracterizan por tener una cierta ideología, esta ideología, al ascender al poder los legisladores en teoría no pueden continuar con los vínculos de subordinación con su partido, en teoría deben ser independientes e imparciales, lo que dificulta la continuidad de la legislación.

Si vemos en perspectiva los argumentos anteriores podemos argumentar con facilidad que el poder legislativo es un poder que tiene desventaja frente al poder ejecutivo, es evidente el presidencialismo reinante en nuestro país, el poder legislativo es inestable y discontinuo y esto le impide ser un verdadero contrapeso del Poder Ejecutivo, lo que evidentemente atenta en contra del principio de división de poderes y del sistema de *checks and balances*.

Al respecto autores como Luisa Béjar opinan que:

Un Congreso sin memoria y experiencia, poco puede hacer para cumplir con el propósito de ser vigilante y fiscalizador de la administración pública enfrentándose a la vasta maquinaria burocrática del Ejecutivo. El relevo total y constante de los legisladores de ambas cámaras mantiene al Congreso mexicano des-institucionalizado y débil... el asunto (de la reelección) es todavía objeto de polémica en algunos círculos. No ocurre así en otros países del orbe, donde, salvo raras excepciones, la posibilidad de la reelección continua de los parlamentarios es ampliamente reconocida como una cuestión lógica en el funcionamiento de los regímenes democráticos. De esta suerte, la observancia de tal principio se da por sentada, y la discusión, si acaso, apenas versa sobre cuestiones tales como la conveniencia de limitar el número de ocasiones a las que un representante puede aspirar a repetir en el cargo. Lo que sí es un hecho es que donde no hay responsabilidad, no hay representación, y desde esta perspectiva, la reelección parlamentaria en forma consecutiva obra como un estímulo cierto para animar

⁴⁶¹ CARBONELL SANCHEZ, Miguel, “El País del Corto Plazo”, *op. cit.*

un ejercicio responsable del cargo. La posibilidad de permanencia de diputados y senadores figura así como uno de los instrumentos esenciales con que cuenta la ciudadanía para favorecer a aquellos que han respondido bien a su confianza, o para decidir su relevo cuando en los hechos ésta se ha visto defraudada.⁴⁶²

Apoyando el argumento antes referido y refrendando la necesidad de un congreso fuerte Valenzuela afirma que:

(...)en un sistema Presidencial el Poder legislativo tiene que ser fuerte, un foro viable para lograr acuerdos políticos entre partidos y entre éstos y el Ejecutivo. Para ello se requiere que los legisladores tengan peso político dentro de sus colectividades políticas, que ellos y no los dirigentes partidistas puedan jugar un papel importante en el diseño de las estrategias legislativas y políticas para conformar los compromisos necesarios para gobernar.⁴⁶³

El legislador es propuesto por su partido, gracias a éste asciende al poder y será a su partido a quien efectivamente le rendirá cuentas ya que es quien impulsará su carrera, más que al pueblo el legislador está comprometido a rendir cuentas a su partido, esto aunado a la falta de responsabilidad de los legisladores, que son difícilmente castigados y que no dan la cara ante nadie, recae en un sistema oligárquico en el que se busca el beneficio de unos cuantos, beneficios partidistas, más que un poder legislativo preocupado por el bien del pueblo, lo anterior lo refiero en base a la opinión de Mauricio Hurtado Cisneros⁴⁶⁴ quien considera que las circunstancias son determinantes de la conducta del legislador.

Es claro que aunado al tema descrito en el párrafo anterior, son los partidos políticos los que realmente ejercen el poder en México a través de los legisladores que proponen ellos mismos y a los que controlan, teniendo como resultado un congreso débil, al respecto el investigador de la UNAM afirma que “Una de las formas más recurrentes de eliminar los pesos y contrapesos y, de hecho, de acabar con la división de poderes, es a través de lo que podría llamarse “gobierno de partido””⁴⁶⁵

⁴⁶² BÉJAR A., Luisa, *La reelección parlamentaria en México*, Asamblea, mayo, número 4, México, 1995, pp. 29-33.

⁴⁶³ VALENZUELA, Arturo. *Reelección legislativa*, la reforma necesaria. En El Universal, México, 30 de septiembre de 2004.

⁴⁶⁴ HURTADO CISNEROS, Mauricio, *op. cit.*, pp.98-101.

⁴⁶⁵ BUENDÍA, Jorge, *Trampas Institucionales*, http://www.buendiaylaredo.com/bylenlosmedios_detalle.php?idpublicacion=55 página consultada el 8 de febrero del año 2015.

Cabe en este punto recordar lo señalado por Pereira en relación con la separación de poderes: "...la separación de poderes, como la Constitución misma, nació con un propósito claro y de índole política, no meramente funcional u organizativa: frenar al poder, dividir al Leviatan hobbesiano y soberano, asegurar los derechos del individuo."⁴⁶⁶

Y para que la división realmente pueda ocurrir y cada poder pueda efectivamente servir como contrapeso de otro, es necesario que cuenten con la misma cantidad de poder, es decir, que el poder se encuentre equilibrado.

Con lo anterior parece estar más que claro el eminente presidencialismo existente en México como "*deformación del sistema presidencial*" del que habla González Schmal: "(...) en pleno proceso de exacerbación del presidencialismo entendido como deformación del sistema presidencial- la medida era someter en mayor medida a los diputados y senadores a la voluntad del presidente de la República, quien, además, fungía como verdades jefe del denominado partido oficial".⁴⁶⁷

Con la posibilidad de reelección de los miembros del congreso de la Unión el órgano legislativo se convertiría en un ente más profesional e independiente que tendrá más posibilidades de fungir como un verdadero contrapeso en el sistema de división de poderes.

Tal como afirma César Morales⁴⁶⁸ la reelección es una expresión de la soberanía del pueblo, quien con esta herramienta tendrá el poder para refrendar en su cargo al legislador que haya mostrado los resultados esperados por el pueblo, lo que estará mas cercano a un verdadero sufragio porque le da la libertad completa al pueblo de elegir al candidato que prefiera, sin excluir a aquellos que ya han ejercido

⁴⁶⁶ PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *op. cit.* p. 109.

⁴⁶⁷ GONZÁLEZ SHCHMAL, Raúl, *op. cit.* pp.292-293.

⁴⁶⁸ MORALES OYARVIDE, César, *op. cit.*, p. 23.

el cargo con anterioridad.

Con la reforma del año 2014 no podemos señalar que se alcanzó el objetivo de que el pueblo sea quien tenga el poder de refrendar en su cargo a los legisladores que lleven a cabo su tarea de forma correcta, y haya alcanzado los resultados esperados por el mismo, esto debido a que dicha posibilidad de refrendo será otorgada por el partido político dado que es éste quien decidirá si postulará o no al candidato para ocupar nuevamente el puesto.

De lo anterior podemos deducir que la reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión es un estímulo para que un legislador realice su cargo de forma profesional y diligente a favor de la ciudadanía, funciona para recompensar a los que han ejercido bien su cargo, además de que implica rendición de cuentas a los ciudadanos con lo cual los legisladores se sentirían responsables ante lo ciudadanos, tendrán la obligación (siempre que quieran ser reelectos) de regresar a su distrito a dar cuenta de todo lo realizado durante el ejercicio de su encargo.

En relación con lo anterior, Juan Camilo Plata Caveides⁴⁶⁹ se ha encargado de realizar un estudio denominado “Buscar la reelección en 2010: el efecto de la efectividad legislativa” acerca de las razones que impulsan a los legisladores a buscar la reelección, hace un análisis acerca de la motivación última de su actuar. En su estudio se analiza la posibilidad de que el hecho de que un legislador busque la reelección esté directamente relacionada con la efectividad legislativa del mismo, el respecto de la efectividad legislativa el autor afirma lo siguiente:

Una de las perspectivas con las que se ha estudiado la promoción de nuevas políticas es mediante el análisis de la efectividad legislativa para tramitar nueva legislación. Según esta perspectiva, el éxito en la consecución de dicho objetivo está condicionado por el proceso legislativo. Gestionar nueva legislación implica la habilidad de construir una coalición de apoyo. Entonces, el resultado legislativo es definido por las condiciones políticas en que opera el legislador (ser parte del partido político con la mayor bancada, por ejemplo) que facilitan o dificultan obtener el respaldo necesario para su aprobación. Si las condiciones son negativas, la política que finalmente sea aprobada diferirá en mayor grado de lo que fue propuesto y se acercará más a la política preferida

⁴⁶⁹ PLATA CAVIEDES, Juan, *op. cit.*, pp.153-172.

por las mayorías legislativas (Wiseman y Wright 2008). Pero también es producto de la capacidad individual de movilizar dicho apoyo. Esta dimensión personal del proceso usualmente se denomina efectividad legislativa o éxito legislativo.⁴⁷⁰

Juan Camilo Platas a fin de calcular la efectividad legislativa considera diversos factores tales como el partido político al que pertenece el legislador, el género, experiencia, si ocupa el cargo como titular o como suplente y el número de miembros de su misma coalición, de su estudio se desprenden datos importantes como lo son que un legislador que ha presentado propuestas legislativas tiene mayor probabilidad de buscar la reelección, y que a su vez aquellos legisladores cuyas propuestas han prosperado tienen mayor posibilidad de ser reelectos, asimismo de su estudio se desprende que en el caso particular de las mujeres la presentación de propuestas es una herramienta para compensar las desventajas que según los estudios del autor presentan por motivo de su género.

Las investigaciones del autor citado en el párrafo anterior son de gran importancia en este apartado ya que dejan en claro que un legislador que busca ser reelecto, será aquel que ha sido efectivo, es decir, que ha hecho su trabajo y ha presentado propuestas de ley, y que con esto busca que el pueblo lo conozca y sepa lo que ha hecho, busca publicidad para demostrar sus aptitudes y cualidades.

La posibilidad de reelección fomenta un cambio en la conducta del legislador, busca que sus logros se conozcan, busca publicidad, busca que demostren sus cualidades, y esto aterriza en un círculo virtuoso, en el que el legislador en el poder lleva a cabo actos para demostrar sus cualidades y que su distrito lo reelija y con esto mantener el poder para seguir actuando.

Me parece importante agregar algunos puntos argumentados por el investigador Jorge Buedía en su artículo denominado “Trampas Institucionales”⁴⁷¹ de acuerdo al cual que considera que la reelección es un gran avance en el sistema

⁴⁷⁰ *Ibidem.*, p.157.

⁴⁷¹ BUENDÍA, Jorge, Trampas Institucionales, *op. cit.*

democrático mexicano, sin embargo su regulación debe contemplar ciertos elementos que serán de gran utilidad para evitar excesos, tales como:

- a) Equidad en la competencia electoral; los medios de comunicación juegan un papel muy importante ya que son los que presentan al público a los candidatos, los medios tienen un enorme poder en nuestros días, y son sumamente manipulables, Buedía afirma que, en la actualidad la legislación está diseñada de tal forma que los medios dan derecho a mayor publicidad a aquellos a partidos que han obtenido mayor número de voto, y que por lo tanto la única manera de garantizar una competencia equitativa es estableciendo los lineamientos para la distribución de recursos, medios y horarios para las campañas publicitarias.
- b) Eficacia en las formas de fiscalización a los gastos de los partidos y candidatos; considera además que es necesario que se mejore el sistema de fiscalización y de vigilancia del manejo de los recursos públicos, de lo contrario la reelección inmediata traería como consecuencia mayor descontrol y con ello la posibilidad del abuso de los recursos públicos.

El investigador señala que uno de los beneficios más importantes de la reelección legislativa sería la disminución del poder de los partidos políticos y al respecto comenta:

La reelección legislativa también acabaría, a la larga, disminuyendo el poder de los gobernadores y las dirigencias partidistas en la nominación de los candidatos. Sería muy difícil negarle la nominación a un diputado con amplio respaldo popular en su distrito. Mientras esto no ocurra, seguiremos con un Poder Legislativo a merced de otras fuerzas⁴⁷².

La reelección inmediata de los miembros del Congreso es una herramienta fundamental de la democracia. El pueblo debe contar con la libertad suficiente de elegir a aquel candidato que considere más adecuado

⁴⁷² *Idem.*

independientemente de que ya hubiere ejercido el cargo, por lo que limitar la posibilidad de reelección para periodo inmediato implica limitar también la libertad de voto de los ciudadanos.

CONCLUSIONES

*“Cambiar el mundo, amigo Sancho,
no es locura ni utopía,
sino Justicia”*

-Miguel de Cervantes Saavedra-
Don Quijote de la Mancha

Una vez comentados los temas anteriores, me permito resaltar los resultados más significativos de la investigación llevada a cabo.

PRIMERA. En la actualidad vivimos en un modelo jurídico y político de Estado Moderno, cuyos principales componentes son el territorio, la población, el gobierno y la soberanía, característica que no fue reconocida como constitutiva de un Estado consolidándose entre el siglo XVI y la Paz de Westfalia de 1648.

SEGUNDA. La forma de gobierno y de estado en México es expuesta por el artículo 40 constitucional, el cual enumera como principales características del Estado Mexicano que es una república representativa, democrática, laica y federal.

TERCERA. Por el término república se entenderá aquella forma de gobierno contrapuesta a la monarquía y que contempla la renovación del jefe de Estado de forma periódica.

CUARTA. Una forma de gobierno representativa implica que aún cuando la soberanía del Estado reside en el pueblo es necesario que ésta se deposite en un órgano mas fácil de organizar que cuente con el poder suficiente para llevar a cabo las funciones de gobierno.

QUINTA. La representación de la que gozan los poderes de la unión se trata de un tipo de representación *sui generis* no equiparable a ningún otro tipo de

representación o mandato de derecho civil.

SEXTA. Que México sea una democracia significa que los ciudadanos tienen la facultad de elegir a sus gobernantes a través del sufragio, la cual implica la mayor expresión de la soberanía del pueblo.

SÉPTIMA. Que el Estado mexicano sea laico significa que el Estado no tiene una religión oficial y que consecuentemente la religión y el gobierno se encuentran separado, resaltando que el hecho de que el Estado sea laico no significa que sea anti-religioso.

OCTAVA. La Organización política del Estado mexicano es federal debido a que en él existen dos órdenes jurídicos Estatal y Federal, apegándome a lo expuesto por Schmal se trata de partes que se vinculan entre sí, es decir, que se unen.

NOVENA. Las entidades federativas de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, poseen autonomía aún cuando la Constitución las defina erróneamente como “soberanas”, ya que la soberanía pertenece al Estado mexicano, y los estados poseen autonomía para llevar a cabo las funciones que Constitucionalmente les corresponden.

DÉCIMA. La división de poderes es necesaria para mantener el orden en el Estado, para evitar la concentración excesiva del poder, y estableciendo un sistema que funcione con pesos y contrapesos, de tal forma que ninguno de los órganos que ejercen el poder se sobrepase de sus funciones. Cabe mencionar que lo anterior no sólo se refiere a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial contenidos en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , sino también a los órganos constitucionales autónomos.

DÉCIMA PRIMERA. El poder legislativo es el principal encargado de ejercer las funciones de carácter legislativas, sin que esta función le sea exclusiva, y no puede

concentrarse en una sola persona, excepto para los efectos de los artículos 29 y 131.

DÉCIMA SEGUNDA. El Congreso de la Unión está conformado por dos cámaras, la Cámara de Senadores integrada por 128 senadores y la Cámara de Diputados, integrada por 500 diputados.

DÉCIMA TERCERA. Los diputados que integran la Cámara de diputados son elegidos por dos principios, el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional, y es la encargada de la representación del pueblo, conforme a la propuesta de Hamilton, Madison y Jay.

DÉCIMA CUARTA. Los senadores que integran la Cámara de Senadores son elegidos por tres sistemas electorales, el principio de mayoría relativa, el principio de primera minoría y el principio de representación proporcional, y es la Cámara que se encuentra directamente ligada al sistema federal ya que es la encargada de representar a las entidades federativas.

DÉCIMA QUINTA. Si bien es cierto que dada la cantidad de “universidades patito” que existen en nuestro país, exigir un grado académico específico a los diputados o senadores no garantiza un mejor ejercicio de sus funciones ni una mejor preparación de los mismos, no obstante es útil como punto de partida para la formación de un Congreso con mayor preparación y profesionalización.

DÉCIMA SEXTA. Aún cuando existen las candidaturas independientes, los partidos políticos juegan un papel fundamental en la vida política de México ya que es a través de éstos que es posible acceder a un lugar en el Congreso de la Unión, y sobre todo para conservar su carrera política, ya que para acceder a un puesto de poder posterior al ejercicio de su cargo en el Congreso de la Unión es fundamental la intervención de su partido, incluso para acceder a la reelección es necesario que el partido mismo (o uno de los partidos de la coalición, en su caso) postule al candidato, de tal forma que dificulta la relación del legislador con el pueblo ya que es al partido a

quien realmente rinde cuentas.

DÉCIMA SÉPTIMA. Los partidos políticos únicamente pueden ser entendidos en el contexto de un Estado, y surgen como respuesta a la complejidad de las relaciones entre los habitantes del Estado, para agrupar ideológicamente a la sociedad y para mantener un equilibrio de poder a través del surgimiento de partidos opositores.

DÉCIMA OCTAVA. Los partidos políticos surgen en México a partir del inicio de la vida independiente del país como resultado de la sectorización de las ideas y de la necesidad de un equilibrio de poder.

DÉCIMA NOVENA. Actualmente la principal función de los partidos políticos, por lo menos de acuerdo con nuestra Constitución, en México es la de propiciar la participación ciudadana, no obstante esta función no se cumple completamente ya que algunos partidos políticos se han convertido en herramientas de poder en manos de unos cuantos.

VIGÉSIMA. En la actualidad México se encuentra gobernado por una partidocracia, lo cual se refleja principalmente en la forma de acceso a los tres poderes y a los órganos constitucionales autónomos ya que para acceder a cualquiera de ellos es necesario hacerlo través de los partidos políticos, con mínimos accesos para los candidatos independientes, de forma directa a los poderes ejecutivo y legislativo a través de elecciones y de forma indirecta, por medio de la decisión que toman los otros dos poderes para acceder a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VIGÉSIMA PRIMERA. Reducir la partidocracia de la escena política en México es fundamental para poder gozar de una democracia real en la que el pueblo actúe de forma proactiva en la vida política del país.

VIGÉSIMA SEGUNDA. La prohibición de la reelección consecutiva en México no es un principio fundamental producto de la Revolución Mexicana tal como suele creerse,

sino que surge a partir de la reforma política de 1933 con fundamento en la uniformidad del sistema mexicano y como respuesta al surgimiento de una oposición que pusiera en peligro el poder del que gozaba el partido hegemónico.

VIGÉSIMA TERCERA. La necesidad de una reforma al artículo 59 constitucional relativo a la reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión se volvió cada vez mas necesaria, sin embargo no fue sino hasta el año 2014 que las numerosas iniciativas presentadas rindieron fruto dando como resultado la permisión de la reelección inmediata de diputados y senadores, con dos principales condiciones.

VIGÉSIMA CUARTA. Las condiciones de la reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión son que el candidato que busque reelegirse debe ser postulado por el mismo partido (o alguno de la coalición) que lo postuló en las primeras elecciones y que la reelección se limitará a que el legislador ocupe su curul un tope de 12 años en cualquiera de los dos casos.

VIGÉSIMA QUINTA. La reforma político electoral llevada a cabo en el año 2014 ha generado gran polémica debido a la amplitud de los temas sobre los que versa entre los que destacan la figura del gobierno de coalición, la modificación en temas de fiscalización de partidos políticos, la creación del Instituto Nacional Electoral y la modificación de las fechas para inicio y fin de sesiones del Congreso de la Unión y de toma de posesión del cargo de Presidente de la República.

VIGÉSIMA SEXTA. El de reelección es un término inequívoco ya que su significado implica siempre la elección de una persona que ya fue electo en una primera ocasión.

VIGÉSIMA SÉPTIMA. A pesar de lo que se ha dicho en contra de la reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión, dicha figura es necesaria para la construcción de una verdadera democracia y de una agenda legislativa de largo

pazo, ya que para que tal exista es necesario que los ciudadanos poseamos la posibilidad de elegir a aquella persona que consideremos más adecuada para llevar a cabo las funciones de gobierno.

VIGÉSIMA OCTAVA. Limitar la reelección de los miembros del Congreso de la Unión implica un atentado en contra de la democracia misma. El riesgo de cacicazgos se reduce con la madurez de la ciudadanía y de las herramientas que el andamiaje constitucional establece.

VIGÉSIMA NOVENA. El principal argumento a favor de la reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión es la necesidad de profesionalización de diputados y senadores, pues la reelección consecutiva de los miembros del Congreso de la Unión daría como resultado un Congreso con mayor experiencia en la toma de decisiones y en negociaciones, continuidad de proyectos, planeación legislativa de largo alcance, etc.

TRIGÉSIMA. Además la reelección consecutiva, disminuiría la partidocracia, ya que al tener una posibilidad distinta a la de los partidos políticos para continuar con una carrera política los legisladores que buscaran su reelección buscarían demostrar eficiencia al pueblo y no responderían a los intereses de los partidos políticos. El pueblo podrá premiar y castigar a sus legisladores.

TRIGÉSIMA PRIMERA. Además la reelección inmediata de los miembros del Congreso traería como consecuencia una mayor estabilidad política y la posibilidad de crear proyectos legislativos a largo plazo y con ello una legislación más completa y uniforme.

TRIGÉSIMA SEGUNDA. La reelección consecutiva de diputados y senadores es un estímulo para que los legisladores ejerzan su cargo de forma efectiva, profesional y diligente, funciona para recompensar a los que han ejercido bien su cargo e implica una mayor rendición de cuentas ante a los ciudadanos.

PROPUESTA

Derivado de lo anterior, y como resultado de la investigación realizada, propongo la siguiente redacción del artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contiene todo aquello necesario para que la reelección inmediata de diputados y senadores cuente con todos los elementos y beneficios necesarios para ser efectivamente una herramienta de la democracia mexicana:

Artículo 59. Los Senadores y los Diputados al Congreso de la Unión podrán ser electos para el periodo inmediato, sin límite de periodos consecutivos siempre que continúen cumpliendo con los requisitos que se desprenden de los artículos 55 y 58 para cada caso.

Adicionalmente, al modificar el artículo 59 constitucional será necesario derogar la fracción VII del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De la anterior redacción se derivan los siguientes beneficios:

Primero. Se fomenta la Profesionalización de los integrantes de la Cámara de diputados y de senadores ya que al contemplar la posibilidad de reelección inmediata, contarán con la posibilidad de llevar a cabo una verdadera carrera legislativa con una duración mayor a un periodo de 3 o 6 años, o los 12 años que contempla actualmente el artículo 59 constitucional .

Segundo. Se fomenta el interés en los legisladores que busquen la reelección en aprender verdaderamente de su trabajo, educarse y especializarse en la tarea legislativa, por lo que tendremos legisladores con mayor preparación y con la disposición de cumplir con su deber.

Tercero. Se contará con un Congreso más preparado, que cuente tanto con legisladores con ideas novedosas y con legisladores con experiencia en la función legislativa que guíen e instruyan a los nuevos legisladores en la tarea, con lo que el tiempo de aprendizaje se reduciría con lo que el tiempo que dure el periodo de cada legislador sería más eficiente.

Cuarto. Con la aplicación de mi propuesta, los legisladores que busquen su reelección deberán rendir cuentas a la ciudadanía, es decir, para obtener el voto aprobatorio del pueblo será necesario que lleven a cabo tareas que los acerquen a él y que los den a conocer, lo que traerá consigo una ciudadanía en mayor contacto con sus legisladores.

Quinto. Además generaría legisladores más independientes, ya que al no tener que depender de su partido pueden tomar decisiones de acuerdo con su propio criterio, aún en contra de lo que su partido apoye.

Sexto. Evidentemente el hecho de que los legisladores puedan tener mayor independencia fuera de su partido, repercute en el papel que actualmente juegan los partidos políticos en la vida política de México, ya que, si bien no les despoja por completo del poder con el que cuentan actualmente, si los limita al presentarles a los legisladores una opción de carrera legislativa fuera de su partido.

Séptimo. Adicionalmente se genera una mayor estabilidad legislativa, debido a que será posible hablar de proyectos legislativos a largo plazo, ya que propicia la continuidad de las propuestas que pueden ser estudiadas y aplicadas por aquellos legisladores que cuenten con experiencia y que las conozcan, es decir, no habrá un Congreso de “novatos” cada tres o seis años, sino que fomenta que se cuente con legisladores con visión a largo plazo, capaces de llevar los proyectos hasta su conclusión.

Octavo. Se fortalece al Legislativo de tal forma que funciona realmente como

un contrapeso de los otros dos poderes, al desarrollarse como un ente más profesional e independiente.

Noveno. Con la redacción que propongo, se dará la herramienta al pueblo de controlar el tiempo que los legisladores duran en su encargo, es decir, no es necesario señalar un número máximo de reelecciones ya que será el pueblo mismo quien determine cuándo un legislador ha dejado de ser apto para llevar a cabo sus funciones. Además disminuye la partidocracia, será ahora la ciudadanía la que puede premiar o castigar a los legisladores.

FUENTES CONSULTADAS

LIBROS:

- ALEMAN VELASCO, Miguel, *“La Revolución Federalista”*, Diana, México, 2004
- ÁLVAREZ, José Rogelio, et. al., *Enciclopedia de México*, Tomo IV, Compañía Editora de Enciclopedias de México, México, 1987
- _____, *Enciclopedia de México*, Tomo VIII, Compañía Editora de Enciclopedias de México, México, 1987.
- _____, *Enciclopedia de México*, Tomo X, Compañía Editora de Enciclopedias de México, México, 1987.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Teoría General Del Estado*, Harla, México, 1987.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 3ra Edición, Oxford, México, 2011.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El Federalismo Mexicano Visión Histórico Constitucional*, Universidad Autónoma de México, México, 2007.
- BÉJAR A., Luisa, *La reelección parlamentaria en México*, Asamblea, mayo, número 4, México, 1995.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- CARBONELL SANCHEZ, Miguel, *Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México*, en PÉREZ Y MARTINEZ, *La Cámara de Diputados en México*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2000.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2009.

- _____, *Dos Siglos de Constitucionalismo en México*, Editorial Porrúa, México, 2009.
- _____, *El Paradigma de la Constitución*, Editorial Porrúa, México, 2008.
- _____, *Enciclopedia Jurídico Política Electoral de Jalisco*, Tomo III, Volúmen 1, Secretaría General de Gobierno, México, 2005.
- CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del Derecho en México*, Oxford, México, 2004.
- DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, et al., *Reflexiones en el Contexto de los Derechos Políticos y civiles en México*, Editorial Porrúa, México, 2008.
- DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1987.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Porrúa, México, 2003.
- GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón, *Pequeño Larousse Ilustrado*, Ediciones Larousse, México, 1977.
- GARRIDO, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo XXI Editores, México, 2005.
- GATT CORONA, Guillermo Alejandro, *El Derecho de Guerra Contemporáneo*, ITESO, Universidad Panamericana, México, 2013.
- -----, *Ley y religión en México*, Iteso, México, 1995.
- GÓMEZ FREGOSO, J. Jesús, *La Revolución: cien años después*, El Colegio de Jalisco, México, 2015.
- GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, 2da Edición, Limusa: Universidad Iberoamericana, México, 2007.
- HAMILTON, A., S. Madison y J. Jay, *El Federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

- JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y Del Estado*, Universidad Autónoma de México, México, 1983.
- LAMADRID SAUZA, José Luis, *La Larga Marcha a la Modernidad en Materia Religiosa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- LIMÓN AGUIRRE, M., y FUENTES, L., *El Poder Militante Biografía de Ignacio Limón Maurer*, Imagia, México, 2014.
- LOYOLA DIAZ, Rafael, et. al., *La Cámara de Diputados en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, Aguilar, México, 1976.
- MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes I*, Altamira S.A., España, 1984.
- OROZCO GARIBAY, Pascual Alberto, *Derecho Constitucional, El Estado Mexicano su Estructura Constitucional*, Porrúa, México, 2009.
- PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *Lecciones de Teoría Constitucional*, Editorial Porrúa, Primera Edición, 2005.
- PÉREZ Y MARTINEZ, *La Cámara de Diputados en México*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2000.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Introducción al estudio del derecho*, Oxford, Sexta Edición, México, 2009.
- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima Primera Edición,; Tomo II, Editorial Espasa Calpe, S.A., España, 1999.
- RENIU VILAMALA, Josep M., *Los Gobiernos de Coalición en los Sistemas Presidenciales de Latinoamérica: Elementos para el debate*, CIDOB Edicions, España, 2008.
- REYES SALAS, Gonzalo, *Sistemas políticos Contemporáneos*, Oxford, México, 2000.
- RODRÍGUEZ ZARCO, Antonio, *Partidos Políticos en México*, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 2004.

- ROSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social o principios de derecho político*, Porrúa, México, 1982.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1975.
- _____, *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*, Editorial Porrúa, México, 1992.

ARTÍCULOS:

- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La Reforma del Estado y la Reforma Política y Electoral en México 2014*, Revista de Derecho Estasiológico, Ideología y Militancia, Número 3, México, 2014.
- DE ANDREA S., Francisco Jcon, *Reelección Legislativa Consecutiva: Una iniciativa de Reforma Riesgosa*, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Número 103, enero abril de 2002, México, 2002.
- HURTADO CISNEROS, Mauricio, *La Reelección Legislativa en el Estado de México. Una visión Histórica*, Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios Legislativos del LV Legislatura del Estado de México, México, número 28-29, año 8, julio-diciembre, 2005.
- LÓPEZ RUBÍ CALDERÓN, *El artículo 59 constitucional y el autoritarismo mexicano vigesímico. Una síntesis explicativa*, CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, Monterrey, volumen 2, número 4, agosto-diciembre, 2006.
- PLATA CAVIEDES, Juan, *Buscar la reelección en 2010: el efecto de la efectividad legislativa*, Revista Colombia Internacional, Bogotá, número 74, 2011.
- SILVA HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, *La Trampa Clientelar*, Artículo, Periódico Público, 23 de enero de 2006.
- _____, *Elección sin Castigo*, El Siglo de Torreón, 7^a, 5 de mayo de 2015.

- SOTO FLORES, Armando, *Reflexiones en Torno a la Reelección de los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión como Consecuencia de la Reforma Política. Compromiso del Congreso de la Unión 2012-2018*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, numero 31 de julio-diciembre 2014.
- TOVAR MENDOZA, Jesús, *Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México*, *Convergencia: Revista De Ciencias Sociales*, México, volumen 17 número 52, 2010.
- VALENZUELA, Arturo. *Reelección legislativa*, la reforma necesaria. En El Universal, México, 30 de septiembre de 2004

LEGISLACIÓN:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Asociaciones Religiosas
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley Orgánica del Congreso de la Unión
- Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley General de Partidos Políticos
- Diario de debates del 14 de diciembre de 1932
- Diario Oficial de la Federación Tomo LXXVII
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_012_29abr33_i ma.pdf
- Diario de Debates de 14 de octubre de 1964
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley de Asociaciones Religiosas
- Código Civil Federal

PÁGINAS DE INTERNET:

- ADAME GODDARD, Jorge, *Estado Laico y Libertad Religiosa*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3100/6.pdf>.
- BRACHO, Teresa, et. al. “*Observatorio Ciudadano de la Educación, Debate Educativo* 10 *el SNTE y su nuevo Partido Político*”, <http://www.observatorio.org/comunicados/5d0d5e25bc0b.pdf>.
- BUENDÍA, Jorge, *Desafortunada receta del Presidente Calderón*, http://www.buendiaylaredo.com/bylenlosmedios_detalle.php?idpublicacion=81.
- -----, *Trampas Institucionales*, http://www.buendiaylaredo.com/bylenlosmedios_detalle.php?idpublicacion=55.
- BURGOS GARCÍA, Enrique, *Federalismo Histórico como una Estructura y como una Técnica constitucional*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/54/ens/ens13.pdf>
- CABANELAS, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, http://www.ela.edu.sv/files/992316_Diccionario_Juridico_Elemental_Guillermo_Cabanelas_2003.pdf.
- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *El País del Corto Plazo*, consultada en [http://www.miguelcarbonell.com/articulos/El pa s del corto plazo.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/articulos/El_pa_s_del_corto_plazo.shtml).
- Congreso de la Unión, página oficial <http://www.diputados.gob.mx/>
- CONTRERAS BASTAMENTE, Raúl, *La Crisis de la Partidocracia en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derestas/cont/1/ens/ens13.pdf>.
- Convención americana sobre derechos humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos en relación con la libertad religiosa de 1969, http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.
- CÓRDOVA GONZÁLEZ, Juan Carlos, *Reelección Inmediata de Legisladores*, <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/anali10.htm>.

- DE ANDREA S., Francisco Jcon., *El Origen y la Evolución de los Partidos Políticos en México desde el Periodo de la Independencia hasta 1928: La ciclicidad de la Historia Política Nacional*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/116/9.pdf>.
- Declaración de los Derechos Humanos <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 1948.
- Declaración universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>.
- DETWEILER, George, *Term Limits Teptation*, https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjkpOWC0MjMAhVC7mMKHeHtBo4QFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.jbs.org%2Fstop-a-constitutional-convention-action-tools%2Fitem%2Fdownload%2F3123_3fd6be82782209e5dd5b861cb1972852&usg=AFQjCNETj2WWARNX4LAAGRd67kJwvHrCsA&sig2=nOC6cCiTftsJmjaVd23WXw&bvm=bv.121421273,d.cGc.
- Diario de Debates del Congreso Constituyente http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf.
- Dirección General de Derechos Humanos de México, *La Política de Derechos Humanos de México*” Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://consulmex.sre.gob.mx/frankfurt/images/stories/pdf/Boletines/boletin64.pdf>.
- ESCAMILLA CADENA, Alberto, *Los Gobiernos de Coalición y la ratificación del gabinete presidencial*, <https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi-zN-lscbMAhWEFT4KHTPsB4MQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fbiblio.juridicas.unam.mx%2Frevista%2FHechosyDerechos%2Fcont%2F21%2Fart34.htm&usg=AFQjCNGOyT0OEFChQmPaRelQmbyqaicCw&sig2=FqRPQxJJjD90Yfl3hP7BOW&bvm=bv.121421273,d.cWw>.

- FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, Jorge, *Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México*. México. 2010. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352010000100008&script=sci_arttext
- FERRAJOLI, Luigi, *Sobre la definición de “democracia”. Una discusión con Michelangelo Bovero,*”,http://www.lluisvives.com/servlet/SirveObras/doxa/01372719724684726977680/Isonomia_10.pdf.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Características Iniciales del Federalismo Mexicano*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/824/18.pdf>.
- HURTADO GONZÁLEZ, Javier, *Los Retos Actuales de la Democracia sus Organismos Electorales*, Revista *Vocees*, Ceepac <http://ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/LOS%20RETOS%20ACTUALES%20DE%20LA%20DEMOCRACIA%20MEXICANA%20Y%20SUS%20ORGANISMOS%20ELECTORALES.pdf>.
- MORALES OYARVIDE, César, *Sufragio Efectivo, sí reelección legislativa inmediata*, México,[http://www.ceenl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/onceavo/Cesar Morales.pdf](http://www.ceenl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/onceavo/Cesar_Morales.pdf).
- MORENO MUÑOZ, Mario Rigoberto, *Democracia, Poderes Fácticos e Influencia en la Discriminación y Desigualdad de las Clases Sociales en Latinoamérica, y Colombia Principalmente*, http://ceilat.udenar.edu.co/wp-content/uploads/2014/05/DEMOCRACIA_PODERES_F%3%81CTICOS_E_I_NFLUENCIA_EN_LA_DISCRIMINACI%3%93N_Y_DESIGUALDAD_DE_LAS_CLASES_SOCIALES_EN_LATINOAM%3%89RICA.pdf.
- MORENO MUÑOZ, Mario Rigoberto, *Democracia, Poderes Fácticos e Influencia en la Discriminación y Desigualdad de las Clases Sociales en Latinoamérica, y Colombia Principalmente*, http://ceilat.udenar.edu.co/wp-content/uploads/2014/05/DEMOCRACIA_PODERES_F%3%81CTICOS_E_I

NFLUENCIA EN LA DISCRIMINACIÓN Y DESIGUALDAD DE LAS CLASES SOCIALES EN LATINOAMÉRICA.pdf.

- PATIÑO MANFER, Ruperto, *La Reforma del Artículo 40 Constitucional*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3101/28.pdf>.
- Real Academia de la Lengua Española, <http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=democracia>.
- REYES DEL CAMPILLO, Juan Francisco, *Pros y Contras de la Reelección Consecutiva*, Emequis, edición del 12 de octubre de 2009, consultada en <http://www.m-x.com.mx/xml/pdf/193/37.pdf>.
- TORRES, Mauricio, *Las nuevas “reglas del juego” para las elecciones, punto por punto*, consultada en http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/CNN_16may2014_MauricioTorres.pdf.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Resumen de la Reforma Política Electoral*, <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>.