

164  
24

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**"LA REELECCION INMEDIATA DE LOS DIPUTADOS EN  
EL CONGRESO MEXICANO COMO FACTOR PARA  
FORTALECER AL PODER LEGISLATIVO"**



**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**FROYLAN DIAZ MARTINEZ**

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F. MARZO DE 1997

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero DIAZ MARTINEZ FROYLAN inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LA REELECCION INMEDIATA DE LOS DIPUTADOS EN EL CONGRESO MEXICANO COMO FACTOR PARA FORTALECER AL PODER LEGISLATIVO" bajo la dirección del Lic. Joel Carranco Zúñiga, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Carranco Zúñiga mediante dictamen de esta fecha, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F. enero 20 de 1997.

SR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

FVT/p10.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

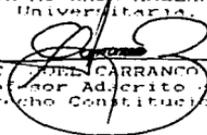
Distinguido Doctor:

Me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "LA REELECCION INMEDIATA DE LOS DIPUTADOS EN EL CONGRESO MEXICANO COMO FACTOR PARA FORTALECER AL PODER LEGISLATIVO", elaborada por el alumno DIAZ MARTINEZ FOYLAN.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitario, D. F. enero 20 de 1997.



LIC. JUAN GARRANCO ZURIGA,  
Profesor Adscrito al Seminario de  
Derecho Constitucional y de Amparo.

**A mi padre.**

**A la memoria de mi madre.**

**"LA REELECCION INMEDIATA DE LOS DIPUTADOS EN EL  
CONGRESO MEXICANO COMO FACTOR PARA FORTALECER AL  
PODER LEGISLATIVO"**

**INDICE TEMATICO**

**INTRODUCCION ..... I**

**CAPITULO PRIMERO  
FUNDAMENTOS DE LA FUNCION LEGISLATIVA Y DE LA  
REPRESENTACION POLITICA**

I.- División del poder..... 1  
II.- La función legislativa ..... 21  
III.- La representación política..... 27  
IV.- La democracia directa..... 30  
V.- La democracia indirecta (representativa) ..... 31  
VI.- La crisis de la representación..... 33

**CAPITULO SEGUNDO  
ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL PRINCIPIO DE LA NO  
REELECCION Y DE LA REPRESENTACION POLITICA**

I.- La Constitución Política de la Monarquía Española..... 37  
II.- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana..... 40  
III.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824..... 44  
IV.- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836..... 46  
V.- Bases Orgánicas de 1843..... 49  
VI.- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847..... 50  
VII.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857..... 52  
VIII.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917..... 55

**CAPITULO TERCERO  
LA NO REELECCION CON POSTERIORIDAD AL AÑO DE 1917 Y SUS  
ANTECEDENTES INMEDIATOS**

I.- El principio de la no reelección..... 58  
II.- La Convención Nacional Extraordinaria del Partido Nacional Revolucionario..... 65  
III.- Decreto de Reforma Constitucional de 1933..... 69  
IV.- Iniciativa de Decreto de Reforma de 1964..... 70

**CAPITULO CUARTO**  
**LA REELECCION INMEDIATA DE LOS REPRESENTANTES EN EL DERECHO**  
**COMPARADO**

I.- Argentina.....	75
II.- Brasil.....	78
III.- España.....	81
IV.- Estados Unidos.....	85
V.- Francia.....	88
VI.- Reino Unido.....	89
VII.- Venezuela.....	94

**CAPITULO QUINTO**  
**PRESIDENCIALISMO Y FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO EN**  
**MEXICO**

I.-. Presidencialismo en México.....	99
II.- El fortalecimiento del Poder Legislativo.....	109
III.- La supresión del principio de la no reelección inmediata para los diputados al Congreso de la Unión.....	112
IV.- Consideraciones respecto a los senadores.....	118
CONCLUSIONES.....	120
FUENTES DE INFORMACION E INVESTIGACION.....	126

## INTRODUCCION

La división del poder, para su ejercicio, es la forma de equilibrio del poder supremo de un Estado, con lo que se pretende evitar que ninguno de ellos sea pernicioso y excesivamente dominante sobre los demás, sino por el contrario buscar la armonía y coordinación en el desempeño de las funciones esenciales del Estado.

En México el Supremo Poder de la Federación se divide de la forma clásica en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo, depositado en un Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y una de Cámara de Senadores; el Ejecutivo se deposita de manera unipersonal en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y el Judicial se conforma por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, por Juzgados de Distrito, por el Consejo de la Judicatura, y recientemente por un Tribunal Electoral. Con esta fórmula, en la que el Ejecutivo ejecuta la ley, el Legislativo la crea y el Judicial la interpreta, se pretende establecer un esquema de pesos y contrapesos para evitar el abuso del poder.

Sin embargo, en el sistema político mexicano el Poder Ejecutivo ha ejercido dominio sobre el Legislativo y Judicial. Ciertamente el régimen presidencial que impera en nuestro país concibe a un Ejecutivo dominante sobre los otros dos poderes, dotándole de un mayor número de facultades. Pero ello, de ninguna manera significa que ese dominio se convierta en sometimiento excesivo que haga de los otros poderes órganos débiles frente al Ejecutivo.

El presente trabajo aborda el tema de la no reelección inmediata del diputado como una de las causas, entre otras, que han dado lugar a que el Poder Legislativo no haya podido realizar a plenitud sus funciones constitucionales. Desde luego que como lo mencionamos líneas arriba la función del Legislativo es la creación de la ley. Sin embargo, limitar a ello únicamente a este poder sería desconocer que sus funciones también se conciben como control sobre el desempeño del

Ejecutivo. Por otra parte, la acción del Legislativo en su carácter de asamblea parlamentaria adquiere mayor importancia a medida que el pluralismo de las sociedades modernas se expresa y clarifica con el objeto de encausar las tareas y los asuntos de interés nacional. Es decir, el Congreso de la Unión es la caja de resonancia de los asuntos nacionales. Ahí se discuten y se debaten los puntos de vista y opiniones de cada partido político, se fijan posiciones a través de los legisladores quienes en teoría dotados de legitimidad por medio del sufragio popular en su caso, encarnan la ideología de las diferentes corrientes políticas del país.

El Congreso de la Unión constituye, entonces, uno de los más importantes órganos de la vida democrática de un país. Por ello, es particularmente triste que este órgano no haya alcanzado los grados de independencia que demanda su importante labor, tanto como contrapeso y órgano de control, así como en su calidad del foro más importante de la nación, la tribuna más alta de discusión de los asuntos públicos.

En las páginas que integran este trabajo, se podrá encontrar en primer lugar los fundamentos teóricos de la función legislativa y de la representación política; un estudio histórico de los antecedentes constitucionales del principio de la no reelección en sentido amplio -es decir, se trata también el desarrollo de la no reelección presidencial-, así como el desarrollo de este principio con posterioridad al año de 1917. Se toma como partida este año por que es el año en que entró en vigencia nuestra actual Constitución Política, y se hace especial énfasis al decreto de reforma de 1933, así como a la iniciativa de reforma que tuvo lugar en 1964 promovida por el Partido Popular Socialista. También en el contenido de estas páginas se podrá encontrar un estudio de derecho comparado con otros países que en unos casos por su historia política y en otros por cercanía con México, reviste importancia abordarlos acerca del tema objeto de la presente investigación. Por último, nos acercaremos a estudiar el presidencialismo de manera sucinta y exploraremos la viabilidad de la supresión constitucional del principio de la no reelección inmediata para el diputado con el objeto de fortalecer al Poder Legislativo.

Es indudable que en la agenda política nacional cuando se habla de acceder con mayor ímpetu a la democracia, la mayoría de los actores políticos han coincidido en el asunto de la debilidad del Poder Legislativo frente a los designios del Ejecutivo. A pesar de ello, no se ha realizado un verdadera reforma integral que tienda a fortalecerlo. Pareciera que la debilidad o fortaleza del Congreso está fatalmente ligada a la filiación partidista de la mayoría de sus miembros. Es decir, los que actualmente se encuentran en el poder consideran que el Legislativo subordinado al Presidente de la República es parte inalterable de los arreglos no escritos del sistema político mexicano. Por su parte, la oposición ve en la Cámara de Diputados, de acceder a ella en mayoría, un órgano que en esas condiciones cobraría automáticamente mayor fortaleza y sería la mejor arma para enfrentar de forma más eficaz al Ejecutivo. Sin embargo, más allá de las condiciones particulares de la filiación política de cada diputado, no sería conveniente pensar en fortalecerlo de manera concreta y permanente con una reforma que tendiera a profesionalizarlo.

Desde luego que es tarea difícil dibujar con exactitud al diputado que deberá legislar en el próximo siglo, pero también es claro que la especialización del mismo arrojará indudables beneficios a su labor. Es precisamente el tiempo, la experiencia y la dedicación comprometida lo que nos permitirá adquirir el grado de profesionalización que requieren nuestros futuros representantes. Se necesita con urgencia restablecer los mecanismos constitucionales para que así pueda serlo.

Quiero aprovechar este marco de invaluable significado personal para dejar testimonio escrito de mi agradecimiento a Joel Carranco Zúñiga por sus consejos siempre útiles que aquí se materializaron; a Alberto Begné Guerra por aquella primera asesoría que fue un impulso de enorme estimación; muy especialmente a Antonio Lozano Gracia por su ejemplo de hombre honesto y por sus aportaciones finales a este trabajo. Mi sentimiento también de gratitud con especial afecto para Armando Salinas Torre por su calidad humana en superlativo que lo distingue siempre; a Hugo Concha Cantú por su apoyo incondicional.

# CAPITULO PRIMERO

## FUNDAMENTOS DE LA FUNCION LEGISLATIVA Y DE LA REPRESENTACION POLITICA

**SUMARIO: I. DIVISION DEL PODER. II. LA FUNCION LEGISLATIVA. III. LA REPRESENTACION POLITICA IV. LA DEMOCRACIA DIRECTA V. LA DEMOCRACIA INDIRECTA O REPRESENTATIVA VI.- LA CRISIS DE LA REPRESENTACION.**

### I. DIVISION DEL PODER

Resulta imprescindible referirnos al tema de la distribución del poder público, toda vez que este trabajo está dirigido a analizar la reelección inmediata de los diputados, que conforman una de las cámaras del denominado "poder legislativo". Para ello habremos de ofrecer un breve estudio de la evolución y marco jurídico-político actual del estado que guarda la teoría denominada "División de Poderes".

Por principio de cuentas, al considerar que el poder público emana del pueblo, y por lo tanto es único e indivisible, esto es, que conforma un todo imposible de segregarse<sup>1</sup>, es necesario formular la precisión que es inexacta la denominación de "división de poderes", en atención a que de lo que se pretende hablar es de la distribución de funciones o competencias. Pero suponiendo que el poder público fuera susceptible de dividirse, entonces habría una división del poder, más no de poderes.

Varios son los pensadores que nos obligan a remontarnos hasta la época clásica para dar paso a una exposición respecto de la división de poderes. Terminado este repaso estaremos en condiciones de determinar si realmente en estos tiempos de la historia podemos afirmar la existencia de este principio o no.

---

<sup>1</sup> Para mayor abundamiento en este punto respecto a la indivisibilidad del poder, se recomienda recurrir a ROUSSEAU, Jean Jacques. *"El Contrato Social"*, capítulo II, La Soberanía es Indivisible, Editorial Tecnos, S.A., Barcelona, España, 1988.

## A. IDEAS SOBRESALIENTES DE HERODOTO

Herodoto procedente de Halicarnaso, en la provincia de Caria es el primero que debemos de analizar. Este, en su obra “Los Nueve Libros de la Historia” y específicamente en el tercero denominado “Talia” nos relata un fascinante acontecimiento que resulta trascendental en este tema. El relato lo trataremos de describir, pues consideramos que sólo así se pueden comprender las ideas de Herodoto. En esta relación<sup>2</sup> todo comienza con un rumor, ya que se decía que el rey de Persia Esmerdis hijo de Ciro había muerto, otros sostenían que se trataba de un simple rumor. Esto sembró la duda en algunas personas, pues se seguían ejecutando actos en nombre propio del rey Esmerdis y además, existía el hecho -sospechoso- de que el supuesto rey nunca salía a la luz pública ni tenía contacto con persona alguna. Uno de esos dudosos era Otanes. Este emprendió la investigación para conocer si el ostentante de la corona era Esmerdis hijo de Ciro u otra persona. La investigación de Otanes resultó en el sentido de descubrir que quien poseía esa corona era Esmerdis, pero no el hijo de Ciro sino Esmerdis “el magno”; un delincuente que aprovechándose de la ausencia de su tocayo ocupó el trono de Persia.

Otanes en esos momentos convocó a otras personas como: Aspatines, Gibrias, Interfanés, Megabizo, Hidanes y por último Darío, para tomar medidas sobre el asunto. A final de cuentas estos resolvieron en el sentido de entrar al palacio y dar muerte al impostor, lo cual lograron después de una agitada pelea. Posteriormente esos siete personajes convocados por Otanes se juntaron para deliberar acerca de la reestructuración del imperio persiano. Tres de estos personajes tomaron la palabra para emitir sus opiniones -aquí el punto que nos interesa-.

Megabizo por su parte propuso la adopción de una oligarquía, diciendo que de esta manera las resoluciones públicas serían las más

---

<sup>2</sup> Cfr. HERODOTO, “*Los nuevos libros de la historia*”, Trad.de Bartolomé Pou, Edit. Porrúa S.A., México, 1986, pp. 115 y ss.

acertadas, como debía suponerse, ya que estarían dictadas por los hombres del mayor mérito y reputación.

Darío consideró que la forma de gobierno más apropiada sería la dirigida por un rey “... un varón en todo grande y sobresaliente, que asistido por su prudencia política y talento sepa regir el cuerpo entero de la monarquía”<sup>3</sup>.

Otanes por su parte consideró oportuno dejar en manos del pueblo la suma potestad del Estado. Debiéndose acoger un Estado republicano que permitiría la elección de empleados; la posibilidad de pedir cuenta y razón a los magistrados de su gobierno así como la admisión de todos los ciudadanos en la liberación de los negocios públicos. Otanes alegaba en contra de la monarquía la forma en que: “*se transtorna a las leyes de la patria; como se abusa por fuerza de las mujeres ajenas y como finalmente pronuncia sentencia capital sin oír al acusado*”<sup>4</sup>.

#### B. EL TRATAMIENTO DE ARISTÓTELES AL RESPECTO.

Sin duda con estas bases dadas por Herodoto nos hablarían de las formas de gobierno Platón y Aristóteles. El primero con sus ideas respecto de la democracia y aristocracia y, el segundo distinguiendo: monarquía, aristocracia y pliteias o “democracia constitucional”, en palabras de Loewenstein<sup>5</sup>. Pero Aristóteles no se detiene aquí ya que en su “Política” -en la cual muchos piensan encontrar el germen de la división de poderes- nos señala que todo régimen tiene tres elementos: uno deliberativo; otro relativo a las magistraturas y por último un tercer elemento que se ocupaba de la administración de justicia.

El deliberativo por su parte trataba sobre los asuntos de la comunidad. Esta función según Aristóteles podía ocuparse de diversas cuestiones, por ejemplo: escuchar los decretos de los magistrados; establecer leyes; elegir magistrados; decidir sobre la guerra, la paz y la

<sup>3</sup> Idem, p. 143.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> LOEWENSTEIN, Karl. “Teoría de la Constitución”, 2ª ed., Edit. Ariel, Barcelona, España, 1976, p. 43.

<sup>6</sup> Cfr. ARISTÓTELES, “Política”, libro IV, Cap. XIV. Trad. Julián María y María Araujo, Edit. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1970.

rendición de cuentas. La función que tratamos podía ocuparse de varias de las actividades mencionadas o de unas cuantas, dejando las demás actividades a los magistrados. Así la función deliberativa podía ocuparse de la rendición de cuentas y de los magistrados dejando las restantes funciones a éstos últimos.

La segunda función se ocuparía de decidir sobre cuestiones como: “el juzgar y el mandar”. Dentro de esta función se consideró que la fuerza del poder dependía de los asuntos a los cuales se tenía que ocupar.

En cuanto a la que se refiere a la administración de justicia el estagirita distinguió varias clases de tribunales: para la rendición de cuentas; delitos contra la comunidad; delitos contra la Constitución; para magistrados y particulares; de contratos privados; homicidios; para extranjeros y otros de cuantía menor.

#### C. EL GOBIERNO MIXTO DE CICERON Y POLIBIO Y SU SISTEMA DE FRENOS Y CONTRAPESOS

Sin duda otros que contribuyeron con sus ideas a la formación de esta teoría fueron Cicerón y Polibio. La gran aportación se debió a la teoría de la forma mixta de gobierno, cuyo desarrollo no es sino un encadenamiento que va creciendo conforme al tiempo -ya lo vimos desde Herodoto-.

Para Cicerón la autoridad podía ejercerse por uno solo - por un rey- y entonces el gobierno se llama monarquía; por algunos hombres escogidos, entonces se llama aristocracia; o por el pueblo, en el que éste dispone de todo. Cicerón consideraba la mejor forma de gobierno “*aquella que se establece con la reunión de las tres... moderándose y templándose recíprocamente*”. Esta moderación de la que nos hablaba Cicerón nos la explica con nitidez Polibio quien señalaba que las tres potestades de la república romana -cónsul, senado y pueblo- podían

---

<sup>7</sup> CICERON. “*Tratado de la República*”, 7ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1991, p. 22.

oponerse unas a otras o auxiliarse mutuamente<sup>8</sup>. Trazando un ejemplo clarificaba lo anterior: el cónsul era la cabeza del ejército, sin embargo sin orden del senado, al ejército no se le pueden mandar víveres, vestuarios, sueldos; por otra parte, el pueblo interviene con su autoridad que tiene para terminar la guerra sin la intervención de los cónsules<sup>9</sup>. Polibio además consideraba invencible la Constitución romana por el hecho de que al momento en que *“una de las partes pretendía arrogarse más poder del que le competía... las otras podían contrarrestar y oponerse ambas a sus designios”*<sup>10</sup>.

Sin duda vemos desde Herodoto la visión de distintas formas de gobierno. Estas formas de gobierno influirían en personas como Platón y Aristóteles y después en Cicerón y Polibio. Es con estos últimos donde se relaciona el tema de las formas de gobierno con el tema de la división de poderes, ya que Cicerón al establecer la forma mixta de gobierno y Polibio al señalar sus características, implícitamente incluyeron un sistema de frenos y contrapesos consistente en el auxilio y oposición de las tres potestades recíprocamente. En Herodoto también debemos manifestar otra iniciativa; en el sentido de ver desde entonces los peligros que corría un pueblo al adoptar la monarquía como forma de gobierno. -sobre todo en lo relativo a la inobservancia de la ley y el pronunciar sentencia capital sin oír al acusado- este peligro inminente impulsa a los ingleses a formar un importante antecedente en la formación del principio de la división de poderes.

En cuanto a Aristóteles debemos detenernos en él un instante, ya que muchos piensan encontrar en él las primicias de una división de poderes. Aristóteles distingue en todo régimen las tres funciones que analizábamos, pero él mismo indica que la función deliberativa podía en un momento dado dejar la función de la elaboración de leyes en manos de las magistraturas. Por su parte a la función de las magistraturas se le asignaba la actividad de *“ju-zgar y mandar”*.

---

<sup>8</sup> POLIBIO. *“Historia Univesal”*, vol. VI, cita en Tamayo y Salmorán, *“Introducción al Estudio de la Constitución”*, 3ª ed., Edit.U.N.A.M., México, 1989, p. 126.

<sup>9</sup> Ibidem

<sup>10</sup> Idem. p. 127.

Por lo anterior no podemos atribuir a Aristóteles la creación de la teoría de la división de poderes ya que no debemos excluir los antecedentes ingleses, que veremos a continuación, que colaborarían a tal creación. Pensamos al igual que Loewenstein<sup>11</sup> en el sentido de considerar que Aristóteles realizó “*un análisis de las funciones estatales según su substancia*”, pero sólo eso. En cuanto a lo anterior existe una disputa, ya que personas como Paul Janet no dudan en atribuirle a Aristóteles la creación de la división de poderes, afirmando: “*Aristóteles antes que nadie distinguió tres funciones en la sociedad y de aquí provino la célebre división de los tres poderes o potencias*”<sup>12</sup>.

Con Echavarría coincidimos concluir que en el mundo clásico<sup>13</sup>: a) Se alcanza una cierta idea de las funciones del Estado aunque con una visión limitada de la función deliberante, que no equivale a la legislativa -en Aristóteles sobre todo-.

b) Se acepta la conveniencia de un gobierno equilibrado o mixto en el que los diversos sectores sociales tienen asegurada su participación; pues temen las posibilidades opresoras del gobierno ejercido por una sola clase social, y nosotros agregaríamos c) un incipiente sistema de frenos y contrapesos que se adjudica Polibio, pero sin ver en su sistema la inconveniencia del conocimiento de varias materias -legislativa, ejecutiva y judicial- en un solo cuerpo de funcionarios. Quizá lo anterior se deba al hecho -señalado por Loewenstein- de que “*en realidad existió poco interés en el constitucionalismo clásico por la libertad, centrándose todo en la igualdad ante la ley y el Estado de Derecho*”<sup>14</sup>.

## **Hacia la formación del principio de la división de poderes en la Epoca Moderna**

---

<sup>11</sup> LOEWENSTEIN, Karl, op. cit. p. 57.

<sup>12</sup> JANET, Paul. “*Historia de la Ciencia Política*”, Edit. Nueva España, España, 1948, p. 364.

<sup>13</sup> Cfr. SOLOZABAL ECHAVARRÍA, Juan José. “*El principio de la separación del poder*”, en *Revista de Estudios Políticos*, p. 217.

<sup>14</sup> LOEWENSTEIN, Karl, op. cit. p. 56.

No obstante las ideas vanguardistas señaladas en la época clásica, durante los años que le seguirían parecería que nunca se hubieran concebido. Pasando al constitucionalismo griego y romano apareció la época absolutista en la que el ejercicio del poder, con sus tres funciones, se reunían en una sola persona aunque por cuestiones prácticas se delegaban a funcionarios subordinados. Quizá como excepción a lo anterior podemos señalar a Marsiglio de Padova (1324) quien ya fijaba un límite entre las funciones legislativas y ejecutivas del gobierno<sup>15</sup>.

Si bien las ideas del constitucionalismo antiguo sirvieron de base para que se hablara posteriormente de una división de poderes, coincidimos con Freidrich<sup>16</sup> al indicar que sólo la evolución institucional inglesa daría la pauta a la concepción misma de la división de poderes; como se mostrará en el presente capítulo.

### **Antecedentes ingleses**

#### **1. Situación existente antes de Cromwell.**

Antes de Cromwell observamos que ya estaban preparando los campos en Inglaterra para sentar antecedentes en la teoría de la división de poderes<sup>17</sup>.

Primero la corona tuvo su enfrentamiento con los tribunales ingleses. Uno de los más vivos ejemplos nos lo narra Tena Ramírez<sup>18</sup>, en el que el rey Jacobo I se creía con facultades para "*fallar personalmente cualquier causa, sustrayéndola del conocimiento de los jueces ordinarios, a quienes consideraba sus delegados*"<sup>19</sup>. El juez Coke se opuso tajantemente a la concepción de Jacobo I argumentando que el "*rey no puede juzgar causa alguna, ya que de todos los asuntos civiles*

<sup>15</sup> Cfr. PADUA, Marsiglio. "*Defensor de la paz*", cita en Garfield, Raymond. Ciencia Política, tomo II, p. 357.

<sup>16</sup> Cfr. FREIDICH, Carl. "*Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática*", Trad. Vicente Herrero, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1946, p. 173.

<sup>17</sup> Algunos sostienen que estos hechos fueron los creadores de la división de poderes y no los tratados teóricos que dieron Locke y Montesquieu, ya que al realizarlos, la división de poderes era común en Inglaterra. Sobre lo anterior, Cfr. Ratnapala, Suri. "John Locke's Doctrine of the Separation of Powers", en American Journal of Jurisprudence", p. 190.

<sup>18</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. "*Derecho Constitucional Mexicano*", 29ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, pp. 211 y 212.

<sup>19</sup> Ibidem.

*y penales tendrían que fallarse en algún tribunal de justicia de acuerdo con la ley y la costumbre del reino*<sup>20</sup> -a esto, el rey respondió- *“Creo que la ley se funda en la razón; y yo y otros poseemos tanta razón como los jueces”*<sup>21</sup> - Coke a su vez argumentó - en el sentido de considerar que *“los casos que atañen a la vida, herencia, bienes o al bienestar de los súbditos de su majestad, no pueden decidirse por razón natural, sino por la razón artificial y el juicio de la ley, la cual es un “arte” que requiere largo estudio, antes de que un individuo pueda llegar a conocerla a fondo”*<sup>22</sup>. Lo anterior ofendió al rey, el cual respondió: que ello equivaldría a que el rey estuviese sometido a la ley - a lo que Coke contestó- *“el rey no está sometido a ningún hombre, pero sí está bajo Dios y la ley”*<sup>23</sup> (Quood rex non debet esse sub homini, sed sub deo et lege).

La supremacía absoluta de la ley según Tena, engendró en los años sucesivos, el absolutismo regio, el absolutismo parlamentario y la dictadura de Cromwell. Es con este personaje con el que nos vamos a detener un instante.

## 2. La era de Cromwell

Cromwell no sólo da la pauta para la concepción de esta teoría, sino que además, sus *“Instruments of Government”* (1653) componen uno de los primeros ejemplos de una moderna constitución escrita; esto a diferencia de lo que sucedía en la Edad Media en la que se fijaban por escrito convenios entre el príncipe y sus vasallos, escritos que se denominaban *“charters”*, por ello el ejemplo famoso de la *“Magna Charta”*<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Cfr. SCHMITT, Carl, *“Teoría de la Constitución”*, Trad. Francisco Ayala, Edit. De Derecho Privado, Madrid, España, 1934, p. 45.

Para entender las ideas de Cromwell tenemos que repasar un poco los acontecimientos revolucionarios ingleses<sup>25</sup>. Cromwell en principio estaba con el “*Parlamento Largo*” que había adquirido vital importancia en esos momentos en que no existía rey ni cámara de los lores, junto con estos Cromwell logró salir adelante en una lucha que emprendían ambos. De esta forma se convirtió en “*gran coronante*”. El parlamento en esos momentos se dedicaba a arreglar cuestiones religiosas, confiscar haciendas, etc., lo que en Cromwell encontró un descontento manifestando “*esos políticos de mente mundana no se cuidaban en absoluto del interés del pueblo y de Dios*”, por lo que los disolvió. Y así continuaron las luchas entre el rey y el parlamento.

Cromwell en esos momentos expidió sus “*Instruments of Government*”, y en ellos, lógicamente por los acontecimientos relatados, manifiesta sus deseos de una separación entre el poder ejecutivo y legislativo. En estos “*Instruments*” se manifestaba como ideal el sostener una política balanceada, por lo que en ellos observamos disposiciones como: la necesidad de que el protector (ejecutivo), recabara el consentimiento del Consejo (legislativo), en todas las decisiones importantes en la política, además se sostenía la necesidad de que todos los proyectos aprobados por el parlamento deberían ser presentados al “*Lord Protector*” (ejecutivo) para que les diera su aprobación dentro del plazo de 20 días; igualmente observamos que se preveía la necesidad de elegir parlamento cada tres años.

## **LA DIVISION EN LOCKE Y MONTESQUIEU**

### **A. Contenido de la teoría de John Locke**

Todo parte en Locke de la autodeterminación que hace un pueblo al trasladarse del estado de naturaleza a la creación de un orden normativo para su vida en sociedad. Locke alcanza distinguir entre poder legislativo, ejecutivo y federativo. Veamos el trato que da a cada uno de ellos.

---

<sup>25</sup> Sobre lo anterior Cfr. KAPLAN, Lawrence. “*Revoluciones*”, Edit. Extemporáneos, México, 1977, pp. 160 y ss.

I. El poder legislativo en Locke es el “*poder máximo de la comunidad política*”<sup>26</sup>. Este es el encargado de hacer las normas generales. Empero este poder goza de ciertas restricciones:

a) En primer término “*no puede ser absolutamente arbitrario sobre las vidas y los bienes de las personas*”<sup>27</sup>, sino que debe respetar el estado de naturaleza que los individuos vivían antes de entrar en sociedad.

b) Otra restricción ligada con la anterior es la prohibición de gobernar mediante decretos improvisados y arbitrarios, siendo necesario ceñirse a la justicia y gobernar por medio de leyes fijas y promulgadas.

c) Por otra parte, el legislativo no puede “*arrebatar ninguna parte de las propiedades de un hombre sin consentimiento de éste*”<sup>28</sup>. Esta prohibición Locke la visualiza desde el punto de vista tributario, en el sentido de aportación al gasto público, pero con el consentimiento del pueblo.

d) La última restricción consiste en la imposibilidad de transferir el poder de hacer leyes.

II. Locke ve entonces la necesidad de confiar las tareas de ejecutar las leyes a una persona distinta del legislativo ya que “*sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tiene n la misión de hacerlas*”<sup>29</sup>. Debido a ello Locke ve la existencia de un poder ejecutivo que tendría la labor de cuidar de la ejecución de las leyes mientras estuvieran vigentes.

---

<sup>26</sup> LOCKE, John. “*Ensayo sobre el gobierno civil*”, 2ª ed. Trad. José Carner, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1941, p. 163.

<sup>27</sup> Idem, p. 155.

<sup>28</sup> Idem, p. 160.

<sup>29</sup> Idem, p. 165.

III. Otro poder que existe en toda comunidad política- según Locke- es el “*natural*”<sup>30</sup> o federativo y es el encargado de la guerra y de la paz; de constituir ligas y alianzas; y de llevar todas las negociaciones con las personas y comunidades políticas ajenas.

Las diferencias entre el ejecutivo y federativo consistían en que el primero abarcaba la ejecución de las leyes comunales de la sociedad en el interior y a todas las que la integran; el federativo por su parte tenía a su cargo la seguridad y los intereses de la población en el exterior con respecto a quienes pueden serles útiles o perjudicables.

Las preguntas que saltan a la vista respecto de esta rápida observación de la “*Lockean Theory*” son las siguientes: ¿Por qué Locke nos habla en repetidas ocasiones de una supremacía del poder legislativo? ¿Acaso concibió que estos tres poderes deberían depositarse en manos distintas? y ¿Qué pasa con el poder judicial?

En cuanto a la primera interrogante. Así es, Locke nos habla en algunos casos de la supremacía del poder legislativo, llegando a sostener que realmente los poderes ejecutivos y federativos “*vienen a ser poderes delegados, subordinados al poder legislativo*”<sup>31</sup>. Respecto de lo anterior existe controversia, ya que algunos ven un desequilibrio en los poderes descritos por Locke, mientras que otros lo interpretan en el sentido de determinar que no se hablaba del órgano legislativo como tal, sino del resultado de su actividad, “*la ley*”<sup>32</sup>. En otro sentido Ratnapala<sup>33</sup> nos hace ver que en Locke la supremacía del poder legislativo radicaba en el hecho de considerarlo como el depositario originario del poder para la creación del Estado. Es esta última postura la que nos parece más adecuada, ya que, como se señaló, para Locke todo parte del estado natural del ser humano quien confía en ese poder legislativo para constituirse normativamente. Sin embargo, sabemos que se trata de una

---

<sup>30</sup> Idem, p. 166.

<sup>31</sup> Idem, p. 173.

<sup>32</sup> VILE, M.J.C. “*Constitutionalism and the separation of powers*”, p. 63, cita en RATNAPALA, Suri, “*John Lock’s Doctrine of the Separation of Powers: A Re-evaluation*” en American Journal of Jurisprudence, Notre Dame Law School, op. cit, p. 206.

<sup>33</sup> RATNAPALA, Suri, op. cit. p. 207.

interpretación del texto de Lock, que en ningún momento puede ser una verdad absoluta.

En cuanto a la segunda interrogante. ¿Estos poderes deberían depositarse en manos distintas? Resulta que no, pues aunque Locke sugiere que el legislativo y el ejecutivo se encuentren separados, no se determina categóricamente la necesidad de depositarlos en entes distintos. Con respecto al ejecutivo y al federativo el mismo Locke nos dice: “*es difícil separarlos y ponerlos en manos distintas ya que la fuerza pública se hallaría colocada bajo manos diferentes, lo cual acarrearía más pronto o más tarde desórdenes y desgracias*”<sup>34</sup>. Por lo anterior sostenemos que en Locke no vemos esa característica de la división de poderes, es decir, la necesidad de que los ostentadores de los tres poderes recaigan en personas distintas.

¿Y el poder judicial? En este punto igualmente se sostienen interpretaciones distintas. Algunos ven en “*El Ensayo*” la existencia de un poder judicial independiente de los demás, otros discrepan. Los que discrepan<sup>35</sup> señalan que lo único que le importó a Locke fue la distinción entre poder legislativo y ejecutivo y un federativo, pero no ve la necesidad de un poder judicial. Ratnapala<sup>36</sup> por su parte, insiste en atribuirle a Locke la visión de un poder judicial al hablar en “*El Ensayo*” del poder ejecutivo en el sentido de “*fuerza de la comunidad*”. Por nuestra parte pensamos que Locke en ningún momento muestra tal intención de la que habla Ratnapala, pues el mismo Locke habla del poder ejecutivo en el sentido de tomar el papel jurisdiccional; por otra parte si Locke hubiese querido distinguir un poder judicial independiente, lo hubiese hecho, pues bastaría repasar sus propios antecedentes “*ingleses*” que poseía para mostrar la evidencia del tema de aquella época.

---

<sup>34</sup> LOCKE, John, op. cit. p. 168.

<sup>35</sup> Cfr. PLAMENATZ, J. “*Man and society*”, p. 283, cita en Ratnapala, Suri, op. cit. p. 204.

<sup>36</sup> RATNAPALA, Suri, op. cit. p. 205.

### C. MONTESQUIEU: SU CONCEPCION<sup>37</sup>

Cabe recalcar que hasta ahora no hemos visto estrictamente una división de poderes como es la que conocemos en la actualidad, desde Polibio y Cicerón, con su sistema de frenos y contrapesos, pasando por los antecedentes ingleses, hasta llegar a Locke. Esto se afirma debido a que los anteriores pensadores se ocupan más bien de las funciones y relaciones que guardan los órganos de gobierno, que en su caso, cada uno menciona.

Es hasta Montesquieu donde podemos encontrar lo anterior, ya que su misión esencial era precisamente esa: dividir o separar el “*ejercicio de ciertas funciones entre titulares diferentes*”<sup>38</sup>.

El punto de partida que para Locke fue el estado natural o de naturaleza del ser humano, para Montesquieu lo es la libertad. Este es el eje en torno al cual gira la doctrina del francés.

La doctrina, como lo anuncia Carré<sup>39</sup>, ya se prepara en el capítulo IV del libro X del “*Espíritu de las Leyes*”. En él, Montesquieu señala: “*Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas*”<sup>40</sup>, es decir, que “*le pouvoir arrête le pouvoir*” (que el poder detenga al poder). Pero en el famoso capítulo VI es donde el Barón de la Brède nos desarrolló el principio objeto de este apartado.

El capítulo se denomina “*De la Constitución de Inglaterra*”, por que se pudiera pensar que se quiso hablar únicamente de la “*lex fundamentalis*” de ese país, pero no es así, sino que se trató en realidad, como lo indica Carré<sup>41</sup>, de establecer un tipo ideal aplicable “*a cada*

---

<sup>37</sup> Su nombre completo es Charles Louis de Sécondat, Barón de la Brède y de Montesquieu. El nombre Montesquieu es de origen latino y parte inglés, significa monte salvaje e inculto. Para un interesante esbozo biográfico, Cfr. Vallet de Goytisolo, Juan. “Montesquieu: Leyes, gobiernos y poderes”, pp. 15-21.

<sup>38</sup> CARRE DE MALBERG. “*Teoría General del Estado*”. Trad. José Lión De Petrc. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 743.

<sup>39</sup> Idem, p. 744.

<sup>40</sup> MONTESQUIEU, “*El Espíritu de las Leyes*”, 10ª ed., Editorial Porrúa S.A., México, 1995, p. 104.

<sup>41</sup> CARRE DE MALBERG, op. cit., p. 748.

**Estado**”, ya que con estas últimas palabras inicia Montesquieu el capítulo.

### CONTENIDO DE LA DOCTRINA

Montesquieu parte de que en cada Estado existen tres clases de poder: el poder legislativo, el ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil<sup>42</sup>. A este último poder después lo llama poder judicial, que es el encargado de castigar los delitos y juzgar las diferencias entre particulares; el legislativo es el encargado de hacer leyes o derogar las existentes; y el ejecutivo por su parte, sería el encargado de hacer la paz, la guerra, enviar y recibir embajadas, establecer la seguridad pública y encargarse de las invasiones<sup>43</sup>.

Para asegurar la libertad de los individuos puesta en riesgo por una autoridad ilimitada y así evitar la opresión de los ciudadanos, Montesquieu señaló que era necesario separar el poder legislativo del ejecutivo y éstos del judicial.

Se deben separar el legislativo del ejecutivo ya que si se reúnen, puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten tiránicamente. El judicial debe separarse del legislativo porque si no se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos. También el judicial debe apartarse del ejecutivo ya que si no fuere así, el juez podría tener la fuerza de un opresor<sup>44</sup>.

Respecto del poder judicial señala la necesidad de encomendárselo a personas de la masa popular. En cuanto a la composición de los otros dos, indica que el legislativo se le deje también la masa popular, pero por medio de sus representantes; la función del ejecutivo, se la designa al monarca<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> MONTESQUIEU, *op. cit.* p. 104.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Idem.* p. 105.

Sin lugar a dudas Montesquieu si previó un tercer poder, el poder judicial. Sin embargo, las palabras obscuras utilizadas por el propio Montesquieu en algunas de las partes del texto del *“Espíritu de las Leyes”* han dado lugar a diversas confusiones. Algunos creen encontrar en el mismo libro XI la independencia del poder judicial con respecto al legislativo. Uno de esos es Van Dunné quien ve lo anterior en la metáfora *“bouche de la loi”*, empleada por Montesquieu, la cual en términos castellanos se tradujo en la forma siguiente: *“Pero los jueces de la nación como es sabido, no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley”*<sup>46</sup>.

Por otra parte, sobre todo en los Estados Unidos de América, no se ve en Montesquieu ni en los pensadores anteriores un verdadero poder judicial, con plena independencia<sup>47</sup>. Kurland nos dice que no es sino hasta John Adams cuando *“el poder judicial perdió su status de inferioridad”*<sup>48</sup>.

Por nuestra parte, sostenemos que sin encogimiento el Barón de la Brède previó la creación del poder judicial y la necesidad de que se encontrase separado de los otros dos poderes, empero esas palabras oscuras siembran en cualquier lector de la obra de Montesquieu la semilla de la duda. A la siguiente frase es la que hago ilusión: *“de los tres poderes que hemos hecho mención el de juzgar es casi nulo”*<sup>49</sup>. Como ya lo mencionamos Montesquieu si prevé la existencia del poder judicial, sin embargo los norteamericanos algo tienen de razón, pues por una parte esas palabras obscuras dan lugar a que sostengan eso; además de que en los Estados Unidos es donde el poder judicial se ostentaría verdaderamente independiente.

### **Diferencias fundamentales entre Locke y Montesquieu**

---

<sup>46</sup> MONTESQUIEU, op. cit. p. 108.

<sup>47</sup> KURLAND B., Philip. *“The Rise and Fall of the Doctrine of Separation of Powers”*, en Michigan Law Review, Michigan USA, Vol. 85, No.3, December 1986, p. 595.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> MONTESQUIEU, op. cit. p. 106.

Locke parte del estado natural de las cosas y el traspaso de la voluntad de los individuos al poder legislativo para ordenarse normativamente; en Montesquieu la idea que prevalece es la de garantizar una cosa: la libertad.

Mientras Locke señala la inconveniencia de que el ejecutivo y el legislativo se encuentren en una misma persona, Montesquieu tajantemente explica y desarrolla que con la reunión de éstos dos la libertad no existiría.

Mientras en Locke vemos la supremacía del poder legislativo, en Montesquieu los tres poderes son independientes en sus funciones<sup>30</sup>.

El poder federativo del que habla Locke se junta con el ejecutivo de Montesquieu y a su vez separa, este último, del ejecutivo la función jurisdiccional que Locke incluye en la función ejecutora.

## ESTADO ACTUAL DE LA DIVISION DE PODERES: DESDE SUS CRITICAS HASTA NUESTRA EPOCA

### CRITICAS A LA DOCTRINA

#### EN CONTRA

Básicamente todas las duras y diversas críticas de las que ha sido objeto la teoría de la división de poderes están centradas sobre la obra de Montesquieu<sup>31</sup>. En este apartado veremos algunas de ellas que sobresalen por sus argumentos.

En primer lugar están tratadistas de la ciencia política como Jellinek y Carré de Malberg. Carré por su parte trata de demostrar por qué la doctrina es inaceptable desde el punto de vista político. Este

---

<sup>30</sup> Respecto de lo anterior también han surgido dos corrientes interpretativas, la política y la esencialmente jurídica. Para ello Cfr. Vallet de Goytisolo, Juan, "Montesquieu: *Leyes, Gobiernos y Poderes*", Edit. Civitas, Madrid, España, 1986, pp. 390-392.

<sup>31</sup> Mientras muchos autores se muestran indecisos en cuanto a la originalidad de la obra de Montesquieu; cuando elaboran sus críticas no dudan en señalar al propio Barón de la Brède como responsable del principio de la división de poderes.

argumenta que la división de poderes al dividir el poder, constituye un principio restrictivo y creador de impedimentos, “*condenando a sus titulares a vegetar en estado de penuria, equivaliendo esto a una impotencia*”<sup>52</sup>. En otro sentido, señala que con esta división de disminuye la potestad de acción del Estado, aunque por otra parte salga gananciosa la libertad pública.

Por otra parte Jellinek indica que el “*poder del Estado no se deja fraccionar*”<sup>53</sup>, de tal suerte que se puede hablar de una división entre las funciones de los diversos órganos. Precisamente en este último sentido va dirigida una de las principales críticas a la teoría en cuestión, ya que se alega que atenta contra el principio de la unidad del Estado, descomponiéndolo y dejándolo con una capacidad insuficiente<sup>54</sup>.

Además contra Montesquieu se señala que es imposible que cada órgano del Estado realice sus funciones propias aislado de los demás, pues el ejecutivo entraña en las funciones del legislativo-veto, iniciativas de ley, por ejemplo, y las autoridades administrativas en ocasiones realizan labores jurisdiccionales.

En estos mismos términos se manifiestan Duguit al empezar por establecer la indivisibilidad de la soberanía, y así siendo la soberanía indivisible no se puede hablar de tres entes con poderes independientes<sup>55</sup>. Para explicar con mayor nitidez lo anterior, Duguit hace una comparación bastante curiosa, en el sentido de rechazar la idea del poder soberano “*uno y trino a la vez*”<sup>56</sup>, esta idea, agrega, “*es un concepto metafísico análogo al misterio cristiano de la trinidad, inadmisibles cuando se trata de una constitución verdaderamente positiva...*”<sup>57</sup>. A lo que hoy se denomina separación de poderes, para Duguit, es una colaboración de órganos de representación y una

<sup>52</sup> CARRE DE MALBERG, op. cit. p. 757.

<sup>53</sup> JELLINEK, George, “*Teoría General del Estado*”, 2ª ed., Trad. Fernando de los Ríos Urruti, Edit. Albatros, Buenos Aires, 1943, p. 495.

<sup>54</sup> Cfr. ECHAVARRÍA SOLOZABAL, Juan José, op. cit. p. 227.

<sup>55</sup> Cfr. DUGUIT, León, “*Manual de Derecho Constitucional*”, Trad. José G. Acuña, 2ª ed., Edit. Francisco Beltrán, Madrid, España, 1926, p. 150.

<sup>56</sup> Idem, p. 155.

<sup>57</sup> Ibidem.

repartición de funciones, en tono sarcástico añade Duguit, ya si los autores quieren seguirle llamando división de poderes, allá ellos.

#### A FAVOR

Entre los que siguen sosteniendo la aplicabilidad de esta teoría se encuentran personas como Esmein<sup>58</sup> quien sostiene que los ataques a ella han sido por las consecuencias exageradas que a veces se dedujeron de ella. A Esmein, en el mismo sentido, se añaden personas como Michoud y Aucoc<sup>59</sup>.

Friedrich, también sostiene su actual vigencia, con ciertas modificaciones, ya que piensa que las tres funciones: creación, aplicación y decisión de controversias, deben confiarse a cuerpos diferentes y personas distintas, añadiendo que tal división “*tiene un fundamento psíquico sólido*”<sup>60</sup>.

Green sigue viendo la necesidad de separar los poderes entre ejecutivo y legislativo aunque estemos en la era de la creación de leyes por el presidente<sup>61</sup>.

La Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, día tras día sigue aplicando, en dos sentidos, uno estricto y otro flexible<sup>62</sup>, el principio de la división de poderes en casos concretos que interesan a todos, por ejemplo: *INS v. Cadha*; *Boswsher v. Synar* y muchos más<sup>63</sup>.

#### EL PODER NEUTRAL Y EL CASO DE MEXICO

Sin duda uno de los principales pensadores que pusieron a reflexionar a los demás sobre la teoría de la división de poderes fue Benjamin Constant con su propuesta de un poder neutral. Este cuarto

<sup>58</sup> Cfr. ESMÉIN, “*Elements*”, pp. 467 y ss. cita en CARRE DE MALBERG, op. cit. p. 750.

<sup>59</sup> Cfr. CARRE DE MALBERG, op. cit. p. 752.

<sup>60</sup> Cfr. FRIEDRICH, Carl. op. cit. p. 185.

<sup>61</sup> Cfr. GREENE, Abner. “*Checks and Balances in an Era of Presidential Lawmaking*”, en *University of Chicago Law Review*, USA, Winter 1994, p. 135.

<sup>62</sup> WEIGAND L., William. “*Morrison v. Olson: Renewed Acceptance forma Functional Approach to Separation of Powers*”, en *Hastings Constitutional Law Quarterly*, San Francisco, California, USA, Summer 1989, pp. 603-621.

<sup>63</sup> Cfr. por ejemplo KURLAND, Philip, op. cit. pp. 603-607, Weigand, William, op. cit.

poder tendría por objeto hacer posible el correcto funcionamiento de los demás poderes sin que se cruzaran entre sí, conservando a cada cual en su lugar. Este poder neutral lo concebía como necesario, pero siempre y cuando estuviese al margen de los demás<sup>64</sup>, es decir, no incluido en uno de ellos. La acción de este cuarto poder debería ser “*reparadora y preservadora*”<sup>65</sup>, sin ser hostil.

Si bien este poder neutral, Constant lo discurrió para un régimen parlamentario, éste se adoptó en países como Brasil en la Constitución Imperial de 1824<sup>66</sup>.

Pero no vayamos tan lejos, en 1836 los conservadores en México crearon un Supremo Poder Conservador, como lo veremos en el siguiente capítulo, en lo que fue la fundamentación constitucional de su victoria política, la cual culminó con la expedición de las “*Siete Leyes Constitucionales*”. En esta, concretamente en la segunda de ellas, se establece este cuarto poder con atribuciones como las de: a) Declarar la nulidad de leyes o decretos a iniciativa del poder ejecutivo o de la Corte de Justicia. b) Declarar la nulidad de los actos del poder ejecutivo a iniciativa de los otros dos poderes y c) Nulificar los actos de la Suprema Corte a iniciativa de los otros dos poderes<sup>67</sup>.

Cabe mencionar que este exótico Supremo Poder Conservador sólo era responsable ante Dios y la opinión pública (artículo 17). De lo anterior se infieren las consecuencias, nada buenas, que en México tuvo la doctrina de Constant, al crear este poder neutral. Bustamante en su época lo calificó como un monstruo devorador, soberano de cinco cabezas, tiránico y despótico además de omnipotente<sup>68</sup>. La crítica más

---

<sup>64</sup> Cfr. GARCIA PELAYO, Manuel. “*Derecho Constitucional Comparado*”, Edit. Revista de Occidente, Madrid, España, 1950, p. 135.

<sup>65</sup> Idem, p. 136.

<sup>66</sup> Cfr. IZAGA, P. Luis. “*Elementos de Derecho*”, Edit. Bosch, Barcelona, España, 1952, p. 274.

<sup>67</sup> Esto corresponde al artículo 10, fracción 1, de la Constitución de 1836. Para ello Cfr. TENA RAMÍREZ; Felipe. “*Leyes Fundamentales de México*”. 15ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1989, pp. 210-211.

<sup>68</sup> Sobre lo anterior y además un desarrollo histórico de los antecedentes y la creación de este Supremo Poder Conservador. Cfr. NORIEGA, Alfonso. “*El pensamiento conservador y el conservadurismo en México*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1995, p. 246.

severa que recibió esta doctrina fue la imposibilidad de percibir a un cuarto poder con facultades para disponer de todo el gobierno.

## BREVES REFLEXIONES SOBRE LA SITUACION ACTUAL DE LA TEORIA

Tomando en consideración los embates hechos a la doctrina de Montesquieu podemos expresar lo siguiente:

En palabras de Carré ¿Han vegetado en estado de penuria los Estados por la adopción de este principio? ¿Acaso se disminuye la potestad de actuación de un Estado?

Respecto a lo anterior pensamos que en ninguna de las dos interrogantes podemos coincidir con las críticas sostenidas, ya que la adopción de la división de poderes en un Estado determinado no disminuye, como palpablemente lo podemos percibir, su actuación, pues no se trata de suprimir del todo, el poder coactivo del que es titular el Estado, sino sólo de depositarlo en entes distintos. Además de ser la principal misión de este principio precisamente ese, el limitar el poder del Estado de una manera positiva no negativa, pues como lo hemos podido constatar, esta teoría se debe precisamente a la lucha contra el absolutismo de la edad media.

En este sentido, nos preguntaríamos ¿Después de la consagración de este principio en la constitución francesa y americana de 1787, y en general por la mayoría de las constituciones modernas, hemos visto un Estado débil por la consagración de esta teoría? pensamos que no, de ahí el porqué no estamos de acuerdo con esta crítica.

En un segundo aspecto, ¿podemos seguir hablando del funcionamiento de la división de poderes como medio para garantizar la libertad de los individuos? Absolutamente sí. Consideramos que la sana distribución de poderes, evita el ejercicio autoritario del poder cuando se concentra excesivamente en uno solo, lo que da lugar a los abusos y a los excesos. Lo anterior nos obliga a traspasar una de las frases de Montesquieu al hablar sobre la doctrina: *“Todo se habría perdido si el*

*mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes*<sup>69</sup>.

## II. LA FUNCION LEGISLATIVA

La separación de funciones y el equilibrio entre los poderes constituyen uno de los principios fundamentales del constitucionalismo moderno, aunque desde luego sus orígenes se remontan a la antigüedad. En todo caso, en ese principio se sintetiza hoy la única fórmula factible para establecer un sistema de frenos y contrapesos al ejercicio del poder y, por tanto, la única fórmula constitucional efectiva para garantizar los derechos fundamentales de la persona frente al ejercicio del poder público.

La distribución de funciones y no división del poder como usualmente se dice, es, en consecuencia, una fórmula para la libertad humana que, en la evolución del pensamiento liberal encuentra el vehículo para introducirse de lleno en el constitucionalismo moderno. Este principio está plenamente consagrado en el artículo 49 de nuestra Constitución Política, en su primer párrafo establece: *el supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

Más que dividir el poder, lo que se pretende es evitar la concentración excesiva del poder en uno sólo: "el significado histórico del principio llamado *separación del poder* radica precisamente en que tal principio va contra la concentración del poder más que contra la separación de los mismos"<sup>70</sup>. Dividir el poder -siguiendo a Kelsen- no es esencialmente democrático, ya que lo que corresponde a la idea de democracia es que todo poder debe concentrarse en el pueblo.

<sup>69</sup> MONTESQUIEU, *op. cit.* p. 104.

<sup>70</sup> KELSEN, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado", Textos Universitarios, U.N.A.M., 1988, p. 334.

Sin embargo, es claro que la distribución del poder, además de ser una fórmula para evitar la concentración del mismo, es una forma de organización política en la que cada órgano de gobierno tiene una función que teóricamente está claramente delimitada: el Legislativo, crea la ley; el legislativo la ejecuta; y el Judicial la interpreta y aplica.

La función original, entonces, del Poder Legislativo es la creación de la ley; la creación de normas generales de derecho; "en dar la ley"<sup>71</sup>. El mismo Kelsen señala que por "legislación" como función es difícil entender otra cosa que no sea la creación de normas jurídicas generales.<sup>72</sup> Igualmente, el maestro Tena Ramírez afirma que "el acto legislativo puede expresarse mediante la ley".<sup>73</sup>

Por su parte, Gabino Fraga señala que "*la ley está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho. Es decir, la ley substancialmente constituye un acto jurídico*"<sup>74</sup>. El acto legislativo desde el punto de vista material, es el que crea una situación jurídica general, impersonal, objetiva.

Es claro pues que la función con la que fue originalmente concebido el poder legislativo es la creación de la ley. Sin embargo, en la realidad este concepto ha sido ampliamente superado<sup>75</sup>. Es decir, en nuestro régimen constitucional se aplica una *división de poder* flexible y no rígida. Lo que realmente se lleva a cabo es una colaboración de órganos en el que cada uno de los tres tiene atribuidas competencias que

<sup>71</sup> CARPIZO, Jorge. "Estudios Constitucionales", 2ª ed., Edit. L.G.E.M, México, 1983, p. 300.

<sup>72</sup> KELSEN, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado", Textos Universitarios, U.N.A.M., México, 1988, p. 320.

<sup>73</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", 23ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1989, p. 297.

<sup>74</sup> FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", 33ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1994, p. 42.

<sup>75</sup> Hóctor Fix-Zamudio sostiene al respecto: "Así, al lado de la función legislativa, que sigue siendo importante, el órgano parlamentario ha incrementado sus funciones control y de fiscalización sobre los otros órganos de poder, particularmente el ejecutivo. Al respecto se pueden citar en vía de ejemplo el control de los recursos económicos y financieros del Estado; la integración de comisiones investigadoras; su participación en los juicios de responsabilidad de los altos funcionarios; su intervención en la política internacional y la aprobación de los tratados, etc.," en "El Poder Legislativo en la Actualidad", ed. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/ Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994, pp. 32-33.

en el caso del legislativo pueden ser también jurisdiccionales o administrativas.

**Gabino Fraga**, clasifica las funciones del Estado en dos categorías:

a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos<sup>76</sup>.

Así se explica, entonces, que todas las funciones del Congreso de la Unión sean formalmente legislativas, pues se considera exclusivamente para estos efectos al órgano del que emanan, prescindiendo de la naturaleza intrínseca de la resolución. El artículo 70 de la Constitución General de la República dispone que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

Respecto de la ley, considerada ésta como una norma impero atributiva de carácter general impersonal y abstracta, expedida generalmente por el Congreso de la Unión, no existe problema alguno, pues el acto de creación de una ley coincide en su sentido formal y material.

Ahora bien, como lo señala el maestro Gabino Fraga existen otras funciones del Poder Legislativo caracterizadas formalmente legislativas, pero materialmente administrativas o jurisdiccionales. Ejemplo de las funciones materialmente administrativas atribuidas al Congreso de la Unión son las licencias que se conceden al presidente de la República para salir del país, calificar y aceptar si es por causa grave en el caso que

---

<sup>76</sup> FRAGA, Gabino, *op. cit.* p. 29.

el mismo presidente presentara su renuncia, la designación de uno nuevo en su carácter de interino o sustituto, en su caso. Por otra parte, dentro de las funciones materialmente jurisdiccionales se encuentra el procedimiento del desafuero para los funcionarios públicos.

De cualquier forma, la creación ordinaria de la ley implica un proceso que está compuesto por las siguientes etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación y publicación.

A) En México tienen la facultad de iniciar leyes o decretos legislativos ante el Congreso de la Unión, conforme al artículo 71 constitucional, el presidente de la República; los diputados y senadores del Congreso de la Unión; las legislaturas de los estados; y, conforme al artículo 122 constitucional, los integrantes de la Asamblea Legislativa, para asuntos exclusivos del Distrito Federal.

La iniciativa de ley no es otra cosa más que la propuesta o proyecto de expedición de un nuevo ordenamiento jurídico o de reforma a los ya existentes. Esta iniciativa se acompaña de la justificación que motiva a los servidores públicos legitimados para ello, conocida como exposición de motivos, que en su conjunto será analizada y discutida por las cámaras que integran el Congreso de la Unión".

Se ha discutido que en materia de ley de ingresos y presupuesto de egresos de la federación, así como en el caso de suspensión de garantías individuales el presidente de la República es quien tiene el monopolio de iniciativa, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 74 y 29 de nuestra Constitución Federal.

Por mucho tiempo el presidente de la República ha hecho uso excesivo de esta facultad de iniciativa si la confrontamos con los demás sujetos que tienen el derecho de iniciar leyes y decretos". *"Ahora bien,*

---

<sup>77</sup> Para profundizar más sobre el tema, ver TENA RAMÍREZ, Felipe. *"Derecho Constitucional Mexicano"*, 29ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1995, pp. 285-290.

<sup>78</sup> En 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley enviados por el ejecutivo fueron aprobados por unanimidad en la Cámara de Diputados. En 1943, fue aprobado por unanimidad el 92% de los proyectos; en 1947, el 74%; en 1949, el 77%; en 1953, el 59%; en 1955, el 62%; y en 1959, el 95%. En contra de los

en México, algunas iniciativas no han prosperado; quizá la principal razón para ello, sea que el propio Presidente perdió interés en tales iniciativas. Como ejemplo podemos mencionar el proyecto de reforma constitucional que Calles remitió en noviembre de 1926 y que recogía las proposiciones de la primera convención nacional fiscal, y el proyecto de reforma constitucional que Cárdenas envió en 1936 y que contenía también proposiciones de carácter fiscal”<sup>79</sup>.

B) Discutir la ley es para el ilustre maestro García Máynez “el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobada”<sup>80</sup>.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 71 y 72 de la Ley Fundamental, las iniciativas se discuten sucesivamente en ambas cámaras, que indistintamente pueden ser cámara de origen o cámara revisora, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o reclutamiento de tropas, los que deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Una vez llegada a la cámara designada de origen, el proyecto se remite a las comisiones respectivas para que elaboren el dictamen correspondiente y sea discutido en el pleno de la cámara en lo general y en lo particular<sup>81</sup>. Una vez aprobado en la cámara de origen se remite a la cámara revisora y si no hubiera observaciones se turna al presidente de la República. Si el proyecto es rechazado en su totalidad por la cámara revisora, se regresará a la de origen con las observaciones que se hubiesen formulado. Si la de origen lo vuelve a aprobar por mayoría

---

proyectos votaron en 1943 1 4% de los diputados; en 1947, el 3%; en 1949, el 3%; en 1953, el 3%; en 1955, el 5%; y en 1959, el 4%. Durante el periodo de Obregón, más del 98% de las leyes aprobadas por el congreso fueron iniciativas presidenciales. CARPIZO, Jorge. *“El Presidencialismo Mexicano”*. 10ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1991. p. 84.

<sup>79</sup> *Ibidem*

<sup>80</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *“Introducción al Estudio del Derecho”*, 3ª ed, Edit. Porrúa, S.A., México, 1988, p. 54.

<sup>81</sup> “La Constitución impone a la cámara de origen, la obligación de agotar con agilidad el trámite que le corresponde, por ello, ordena que si después de transcurrido un mes de la fecha en que se presentó un proyecto no se pronuncia el dictamen correspondiente en la Cámara, el mismo proyecto podrá presentarse en la otra Cámara”. SANCHEZ BRINGAS, Enrique. *“Derecho Constitucional”*, Edit. Porrúa, S.A., México, 1995, p. 399.

absoluta, la revisora deberá examinarlo nuevamente y si lo rechaza, el proyecto no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

En caso de que la cámara revisora deseche el proyecto sólo en parte o lo modifica o adiciona, lo devolverá a la de origen para que examine exclusivamente lo desechado o reformado, sin que puedan alterar los preceptos aprobados.

Si la cámara de origen no aprueba lo desechado o reformado por la revisora por la mayoría de votos el proyecto regresará a la revisora y si ésta insiste en lo que desechó o reformó, en su integridad, no podrá presentarse nuevamente si no hasta el siguiente periodo de sesiones. En este evento, las cámaras pueden acordar por la mayoría absoluta de sus miembros presentes que se expida la ley o el decreto solo en los artículos aprobados y que se reserven las adiciones o reformas para el siguiente periodo de sesiones

C) La aprobación, “*es el acto por el cual las cámaras aceptan un proyecto de ley*”<sup>82</sup>. Para que un proyecto de ley se considere aprobado es necesario que concurren las siguientes requisitos: a) que esté reunido el mínimo de integrantes exigido para que las sesiones sean válidas, esto es, que haya quórum, el cual se compone en ambas cámaras por más de la mitad del número total de sus miembros, y b) que el proyecto sea aprobado por la mayoría absoluta de votos presentes, y excepcionalmente con la mayoría calificada de dos terceras partes de los legisladores presentes en el caso de las reformas a la Constitución.

D) La sanción, a su vez, “*es la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las cámaras*”<sup>83</sup>. *Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles;... (inciso b, artículo 72). El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones, a la cámara de su*

<sup>82</sup> Idem, p. 55.

<sup>83</sup> Ibidem.

*origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionada por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación (inciso c, artículo 72).*

E) La publicación es el acto por el cual el Poder Ejecutivo da a conocer la ley o decreto a la comunidad en general. Esto se hace a través del Diario Oficial de la Federación. Nuestra Constitución, por su parte, ordena en el artículo 120 a los gobernadores publicar las leyes federales.

### III. LA REPRESENTACION POLITICA

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., define a la representación política como *“el fenómeno por el cual la Nación a través de técnicas diversas, principalmente la elección, designa a cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad estatal”*<sup>84</sup>. Por su parte, el Diccionario de Política de Norberto Bobbio define a la representación política como un *“sistema institucionalizado de responsabilidad política, realizada a través de la designación electoral de ciertos organismos políticos fundamentales (en su mayoría los parlamentos)”*. Concluye, también, que la representación política *“es un fenómeno complejo que en su núcleo consiste en un proceso de elección de los gobernantes y de control sobre su obra a través de elecciones competitivas”*<sup>85</sup>.

Existen tres grandes concepciones acerca de la representación política, según el mismo Diccionario Jurídico Mexicano:

---

<sup>84</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Edit. Porrúa, S.A./U.N.A.M., México, 1994, p. 2804.

<sup>85</sup> MAURIZIO, Cotta. *“Diccionario de Política”*, Coordinador Bobbio, Norbert, Edit. Siglo Veintiuno, México, 1981, p. 1425.

*La teoría del mandato imperativo* que considera al representante como un procurador sometido y limitado por las instrucciones de sus representados. El representante no tiene voluntad propia, sino que es exclusivamente el medio a través del cual los representados expresan su voluntad política; es la visión contractual y privatista de la representación política.

*La teoría organicista alemana* sostiene que los representantes son un órgano del estado. Desde esta perspectiva el pueblo y el parlamento son órganos del estado. El pueblo como órgano primario y en su función de cuerpo electoral, tiene como principal objetivo crear al parlamento, éste, deviene así, órgano secundario del estado, representa al pueblo de manera inmediata y su actividad es considerada como voluntad del pueblo.

*La teoría clásica de la representación*, de acuerdo a la cual el representante no está limitado por ninguna clase de mandato; es independiente de sus representados (incluso de los que mediante el voto lo eligieron); no representa ningún distrito o circunscripción electoral en particular, sino que es representante de toda la nación. Es decir, el representante lo es de todo el pueblo; el representante es pagado por el estado y no por los votantes; los representados no pueden hacer renunciar al representante a través de la idea de revocar el mandato; el representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron; la elección del representante se basa en la noción del voto individual: consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado.

Es claro que México tiene asentado en su Constitución el sistema clásico de representación.

Por su parte, es preciso señalar que en contra de lo que normalmente se cree, en nuestro país el diputado es *representante de la nación* (artículo 51) y no de un distrito en particular. El concepto de que los diputados representan a la nación lo consagraba ya la constitución francesa de 1791, que señalaba que los representantes nombrados por

los departamentos no lo son de un determinado departamento sino de la totalidad de la nación. Otro antecedente importante es la carta magna española de 1869 que apuntaba que *"Los senadores y diputados representarán a toda la nación y no exclusivamente a los electores que los nombren"*<sup>66</sup>.

Respecto a la representación política, Carpizo señala que es de carácter público; es decir que en ella se halla el interés del estado, y por tanto no posee las mismas características de la representación de carácter privado que es la que existe en las relaciones entre particulares<sup>67</sup>. En el derecho público la *"representación tiene notas diferentes a la de carácter privado, porque se persigue sólo una finalidad: que el representante cumpla en la forma mejor su función, con completa independencia, sin presión de ningún género y que su único motor de actividad sea conseguir el bienestar de la nación"*<sup>68</sup>.

En efecto, el diputado está investido de una representación de carácter público y no privado, lo que significaría que una vez en el Congreso el diputado velaría, en primer lugar, por buscar el buen curso de los asuntos de interés general, aún si se anteponen a los del interés particular.

Queda claro, pues, que el diputado no es un representante privado del elector en el Congreso, y aún más, lamentablemente no tiene responsabilidad de sus actos frente a él. Es decir, no está obligado a rendirle cuentas. Aun más, debido a que el legislador no se puede reelegir de manera inmediata, es común que se pierda el interés de establecer un vínculo efectivo de comunicación con los ciudadanos que lo eligieron con el objeto de que en su momento pudiera ser premiado por ellos mismos con la reelección.

---

<sup>66</sup> ARTOLA, Miguel, *"Textos fundamentales para la historia"*, Edit. Siglo XXI, Madrid, España, 1968, p. 499.

<sup>67</sup> CARPIZO, Jorge, *"Estudios Constitucionales"*, op. cit., p. 159.

<sup>68</sup> *Ibidem*

#### IV. LA DEMOCRACIA DIRECTA

En los últimos años y ante la exigencia que sugiere el perfeccionamiento de la democracia, de mayor democracia, han surgido voces que exigen la implantación de la democracia directa como una forma de decidir más de cerca en los asuntos públicos.

El sistema de democracia directa es aquel en que son precisamente los ciudadanos quienes directamente se gobiernan y deciden en asambleas a las que acuden en persona sobre asuntos que incumben a toda la comunidad. En la actualidad opera en algunos pequeños cantones Suizos.

La representación, según Rosseau, contradice al principio mismo de la soberanía popular: "La soberanía no puede ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad general no se representa: es ella misma o es otra, no hay término medio"<sup>89</sup>.

Sin embargo, a pesar de lo que afirmaba Rosseau y sin cuestionar la validez de sus conceptos que desde luego respondían a otra época, proponer actualmente que un Estado adopte la representación directa, en la que se entienda estrictamente la participación de todos los ciudadanos en las diversas decisiones que les atañen, es insensato. Es materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como las sociedades modernas. Además de que es indeseable. No se puede imaginar un Estado que pueda ser gobernado mediante el llamado continuo al pueblo, como era más común en la antigüedad en pequeñas comunidades.

Es decir, la democracia directa era plenamente factible para una Ciudad-Estado y no para el Estado-Nación, cuyos características de población, y amplitud geográfica, además de lo complejo que

---

<sup>89</sup> ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 180.

actualmente son los problemas que atañen a la sociedad en su conjunto, hacen materialmente imposible la práctica de este tipo de democracia.

No obstante, existen figuras, que no son materia de esta obra examinarlas, que se acercan mucho a la democracia directa, y que para algunos autores pertenecen a la democracia semi-directa, como el *plebiscito*, *referéndum* e *iniciativa popular*. Estas figuras en las que la ciudadanía participa de forma más directa en la voluntad estatal pudieran ser un medio eficaz de legitimación de la acción de gobierno. Igualmente, Moreno Collado propone también como fórmula adicional de legitimación el uso de encuestas deliberadas para “*orientar el conocimiento y la opinión popular respecto de temas importantes o debatibles*”<sup>90</sup>.

Encontramos, entonces, que, por una parte, existe una imposibilidad fáctica para reunir a todos los interesados a ejercer sus derechos de ciudadano a discutir y aprobar los asuntos públicos, y por la otra, la idea de que todo ciudadano debe intervenir en la *res pública*. A estos dos extremos se pretende conciliarlos precisamente con el sistema representativo. El ciudadano participa en los asuntos públicos por medio de sus representantes -los diputados-.

## V. LA DEMOCRACIA INDIRECTA (REPRESENTATIVA)

La doctrina de la representación política y el principio de la democracia han sido generalmente el punto de partida en la historia de nuestras constituciones, y si entendemos a la democracia como un gobierno de todos para beneficio de todos, el régimen representativo y su institución son parte fundamental para que el pueblo esté en aptitud de ejercer su soberanía por conducto de aquellos a quien ha elegido representantes ante la imposibilidad de establecer la democracia directa. Y por ello mismo, es que surge la democracia indirecta o representativa,

---

<sup>90</sup> MORENO Collado, Jorge. Revista “*Quórum*”, No. 31, Instituto de Investigaciones Legislativas, 2ª Época, Año IV, México, Noviembre-Diciembre 94, p. 12.

que es la forma en que el pueblo ejerce su poder de un modo mediato y a través, precisamente, de sus representantes.

Este régimen representativo se ha sucedido permanentemente en todas las leyes fundamentales en México a través de su historia, ya sea mediante elección indirecta o directa, estableciéndose esta última, en forma definitiva en la constitución que nos rige actualmente: la de 1917.

En el mundo moderno, la realización de la democracia –entendida bajo la definición clásica como el gobierno del pueblo–, y ante la imposibilidad de practicar la democracia directa, se instituye la representación como un instrumento eficaz para el ejercicio de la voluntad popular.

La teoría de la democracia indirecta está fundada en que la población de los estados modernos es tan extensa, como ya lo mencionamos líneas arriba, que sería prácticamente imposible reunir a todos los ciudadanos a efecto de discutir sobre los asuntos públicos. Existe, pues, una imposibilidad física; habría sesiones interminables.

A juicio de Norberto Bobbio *"la expresión democracia representativa quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin; eso es todo"*<sup>91</sup>.

*"Hoy no existe ningún Estado representativo en el que el principio de la representación se concentre solamente en el Parlamento: los Estados que hoy acostumbramos llamar representativos son tales porque el principio de representación se ha extendido también a otras muchas instancias donde se llevan al cabo deliberaciones colectivas, como son los municipios, las provincias y, en Italia, también las regiones (en México los estados del interior de la República).*

---

<sup>91</sup> BOBBIO, Norberto, *"El futuro de la democracia"*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 34.

*En otras palabras, un Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos, el presidente de la República, el Parlamento junto con los consejos regionales, (en México congresos locales), etc.*

*Del mismo modo que no todo Estado representativo es un Estado parlamentario, así también el Estado parlamentario puede no ser una democracia representativa. Si por democracia entendemos, como debemos entender, un régimen en el que todos los ciudadanos adultos tienen derechos políticos, donde, en pocas palabras existe el sufragio universal, sabemos que históricamente los Parlamentos se dieron antes de la ampliación del sufragio y, por tanto, durante mucho tiempo existieron Estados parlamentarios que eran representativos, pero no democráticos. Es verdad que no toda forma de democracia es representativa, pero también es cierto que no todo Estado representativo es democrático por el sólo hecho de ser representativo: por ello la insistencia en el hecho de que la crítica contra el estado parlamentario no implica la crítica contra la democracia representativa, ya que si es verdad que toda democracia es representativa, igualmente es cierto que no todo Estado representativo fue y es en principio una democracia"<sup>92</sup>.*

## **VI. LA CRISIS DE LA REPRESENTACION**

Hemos mencionado que el diputado está investido de una representación de carácter pública y no privada, lo que conlleva a que una vez en el Congreso el diputado deba velar por el buen curso de los asuntos de interés general. Se sostiene, también, que la democracia representativa facilita a quien está investido de poder, actuar y decidir por los demás, sin sujetarse a otras consultas, previas o ulteriores.

---

<sup>92</sup> Idem, pp. 35-35.

Es evidente, asimismo, que la democracia representativa ha experimentado los excesos a que conduce la falta de sujeción obligatoria de los representantes a los intereses de los electores. Ello, da lugar a la desvinculación entre gobernantes y gobernados en detrimento de la comunicación y el consenso que debería observarse en la discusión de los asuntos de interés nacional. La representación no debe ser una hoja firmada en blanco en la que aún dentro de la legalidad los representantes actúen de espaldas a la voluntad popular. Además, es importante hacer incapie que no es únicamente dentro del marco de la legalidad donde debe desempeñar su función de representante, sino muchas veces se olvida que es la legitimidad lo que dota de una auténtica representación al representante. Es decir, es precisamente la legitimidad el valor supremo en la relación representante-representado. El representante precisa de legitimidad, de una justificación en virtud de la cual su papel cobra plena validez.

Se hace necesario, pues, ampliar los diálogos, las consultas y los consensos, a fin de darle más legitimidad al propio régimen representativo. Para Amador Rodríguez Lozano un síntoma de la crisis de la política y por ende de la representación es el hecho de que en la actualidad *"en el seno de la gestión estatal tienden a imponerse los intereses privados..."*<sup>93</sup>.

Preguntas elementales de quién representa a quién y como lo representa, empiezan a ser cuestionamientos que emergen en los espacios políticos nacionales.

En la práctica mexicana es común que los legisladores más que buscar el interés de la nación, menos aún el de sus electores, se inclinen por seguir el interés del partido que los postuló -ya sea por disciplina o convicción-. Esta innegable realidad ha generado que se cuestione el sentido real de la representación. Se habla entonces de la crisis de la representación. Sucede con frecuencia una vez que un diputado gana su elección, su tiempo y espacio no lo destina a los asuntos de sus

---

<sup>93</sup> RODRIGUEZ LOZANO, Amador et al. *"La Reforma del Estado"*. Coedit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 58.

electores, de su distrito correspondiente. Las promesas de campaña se diluyen y olvidan cuando al candidato se le otorga su constancia de mayoría.

Afirma Norberto Bobbio *“que hoy quien considere realmente la manera en que se toman las decisiones en un Parlamento donde los diputados están obligados a observar la disciplina de partido, y cuando se alejan de ella no lo hacen para defender intereses nacionales contra intereses parciales, sino porque obedecen a grupos de presión que en cierto sentido representan intereses más particulares que los de los partidos, debe admitir que una redacción como la del artículo 67 de la Constitución (italiana) ‘Todo miembro del parlamento representa la Nación’, suena falsa, si no es que ridícula. Todo miembro del Parlamento representa ante todo a su partido”*<sup>94</sup>.

Aún más, la constitución mexicana no contempla ningún ordenamiento que obligue al representante popular a rendir cuentas respecto del mandato que la mayoría de los miembros de un distrito electoral le otorgaron con su sufragio, ni cuentan con la posibilidad jurídica de revocar el mandato.

La idea de la revocación del mandato por parte de los electores pertenece a la tradición del pensamiento socialista. Por cierto, este principio trascendió como normativo en las constituciones soviéticas. El artículo 15 de la Constitución de la ex Unión Soviética ordenaba: *‘El diputado tiene la obligación de informar a los electores sobre su actividad y sobre la actividad de los soviets. El diputado que no sea digno de la confianza de los electores puede ser removido de su cargo en cualquier momento por decisión de la mayoría de los electores de acuerdo con las modalidades previstas por la ley.*

Por lo demás, no se pretende proponer que se instituya la representación revocable que, por otra parte, está mas cerca de la representación directa. Lo deseable es prender luces sobre el total

---

<sup>94</sup> *Idem*, p. 109.

desinterés del diputado hacia su elector. Bien dijo Juan Jacobo Rousseau que "*El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña; lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento; tan pronto como éstos son elegidos, cae en su condición de esclavos*"<sup>95</sup>. La representación nació del supuesto de que los individuos, una vez investidos de la función pública de seleccionar a sus representantes, habrían preferido a los mejores. La historia se ha encargado de desmentir crudamente este supuesto.

Ante la imposibilidad fáctica del ejercicio de la democracia directa, la democracia representativa sigue siendo la única opción viable del ejercicio del poder público. Por ello, en el caso de México, debe ser perfeccionada y sobre todo legitimada.

La propuesta fundamental de este trabajo es considerar la reelección inmediata para el caso de los diputados como una forma de acercar al representante con el pueblo y de hacer más sólidas las bases del equilibrio que debe existir entre los poderes de la Unión.

---

<sup>95</sup> ROUSSEAU, Juan Jacques, op. cit., p. 64.

## CAPITULO SEGUNDO

### ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL PRINCIPIO DE LA NO REELECCION Y DE LA REPRESENTACION POLITICA

**SUMARIO: I. CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DE 1812. II. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA III. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824 IV. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 V. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843 VI. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847 VII. CONSTITUCION POLITICA DE 1857 VIII. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.**

#### I. CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DE 1812

La Constitución de la Monarquía Española sancionada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, no obstante que es expedida por las Cortes extraordinarias reunidas a consecuencia de la invasión de las tropas de Napoleón I y en plena guerra contra Francia, se contagia de las ideas y doctrinas políticas de la Revolución Francesa. A pesar de que esta constitución rigió durante los últimos años de la dominación española al territorio que hoy conforma nuestro país, su estudio se justifica debido a que en su elaboración participaron diputados provenientes de la Nueva España<sup>96</sup>, circunstancia que le otorga cierto carácter de legitimidad.

---

<sup>96</sup> "Así llegamos al 10 de mayo de 1810 en que se publicó en el Virreinato la convocatoria para la elección de diputados a las Cortes Constituyentes de España, habiendo sido electos mayoritariamente jóvenes eclesiásticos y abogados de profesión, en donde destacaban el ya mencionado abad Beye de Cisneros, los canónigos José Cayetano de Foncerrada, José Simón de Uria, Joaquín Pérez, José Miguel de Guridi y Alcocer, Manuel María Moreno, Miguel Ramos Arizpe y José Eduardo Cárdenas, junto con Juan José Güereña, Joaquín Maniau, Mariano Mendiola, Octaviano Obregón, Pedro Bautista Pino, José Florencio Barragán, Juan María Ibáñez de Corvera, Manuel María Mejía y Bernardo Villamil, aunque cinco de ellos no pudieron acudir a Cádiz ( Barragán, Garza, Ibáñez, Mejía y Villamil) por diversas razones. Soberanes

Miguel de la Madrid Hurtado ha dicho que “*la Constitución de Cádiz siguió de cerca a la Constitución francesa de 1791*”<sup>97</sup>; ideológicamente muestra, entonces, una clara influencia del pensamiento jurídico y político de intelectuales como Juan Jacobo Rousseau y Montesquieu.

Para el ilustre maestro Tena Ramírez, la Carta de Cádiz “*ejerció (influencia) en varios de nuestros instrumentos constitucionales*”, y tuvo una fundamental “*importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado*”<sup>98</sup> Por su parte, Miguel de la Madrid, en su libro *Estudios de Derecho Constitucional* no deja de reconocer la fuerte influencia de la Constitución de Cádiz en los principios del México independiente. Sin embargo, le resta importancia a este documento en cuanto a influencia en el Congreso de Chilpancingo, argumentando que su fuente primaria de inspiración sería el constitucionalismo francés<sup>99</sup>.

De cualquier forma, el documento de Cádiz establece las bases de un moderno constitucionalismo al adoptar principios claramente opuestos a los que apoyaban al absolutismo monárquico. Entre ellos podemos citar el que “*la soberanía reside esencialmente en la nación*” perteneciendo a ésta exclusivamente “*el derecho de establecer sus leyes fundamentales*”<sup>100</sup>. En la carta de Cádiz se adoptó, además, el principio de la división o separación de poderes que en dicho ordenamiento se denominan potestades. Burgoa ha dicho que en la Constitución de Cádiz, “*se consagraron los principios torales sobre los que se levantó el edificio del constitucionalismo moderno*”<sup>101</sup>.

---

Fernández, José Luis. “Una Aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano”. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 81.

<sup>97</sup> MADRID HURTADO, Miguel de la. “*Estudios de Derecho Constitucional*”, 3ª ed., Edit. Porrúa S.A., México, 1986, p. 185.

<sup>98</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. “*Leyes Fundamentales de México*”, 15ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1989, p. 59.

<sup>99</sup> Cfr. MADRID HURTADO, Miguel de la, op. cit. p. 185.

<sup>100</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “*Derecho Constitucional Mexicano*”, 8ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1991, p. 469.

<sup>101</sup> *Idem* p. 75.

La Constitución española de Cádiz deposita al poder Legislativo en las Cortes, la cual era una asamblea unicameral, integrada por diputados electos popularmente, mediante sistema indirecto de tres grados. El Rey contaba con facultad para iniciar leyes y con un veto suspensivo. El Poder Ejecutivo radicaba en el monarca, auxiliado por siete secretarios del despacho a quienes el rey podía mover y remover libremente. Los secretarios tenían facultad de refrendo y eran responsables ante las Cortes. El Poder Judicial recaía en un sistema de tribunales en el que como máxima autoridad se encontraba un Supremo Tribunal de Justicia.

Por lo que se refiere a la formación e integración del Poder Legislativo, como ya se apuntó, se encontraba en las Cortes:

*Artículo 27.- Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.*

El sistema de elección que señalaba la Constitución de Cádiz, es el antecedente del sistema indirecto debido a que los electores en junta de parroquia nombraban a los compromisarios, quienes a su vez se reunían en las juntas electorales de partido para nombrar al elector que debería concurrir a la capital de la provincia para elegir a los diputados la Corte (artículo 59).

Las personas que resultaban electas como diputados duraban dos años, debiendo ser renovada en su totalidad la corte al vencimiento del término (artículo 108).

Dentro de los impedimentos para ser diputado se encontraba haberlo sido en el periodo inmediato anterior. Es decir, para volver a ser diputado había que esperar el transcurso de un periodo:

*Artículo 110.- Los diputados no podrán volver a ser elegidos sino, mediando otra diputación.*

**Artículo 331.- Para que una misma persona sea elegida por segunda vez, deberá haber pasado, a lo menos, el tiempo de cuatro años después de haber cesado en sus funciones.**

Es claro, pues, la prohibición expresa de la Constitución de Cádiz a la reelección inmediata de los diputados de las Cortes, lo cual convierte a este documento constitucional en el antecedente inmediato a la historia del México independiente, en cuanto al tema objeto del presente estudio.

Como ya se mencionó, las Cortes se formaban por diputados de elección indirecta, nominados en base proporcional al número de habitantes, uno por cada 70,000 o fracción excedente de la mitad, para periodos de 2 años, siendo requisito el haber cumplido los 25 años al día de la elección.

## **II. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA**

La Constitución de Apatzingán tuvo su origen en el Congreso de Chilpancingo o Congreso de Anáhuac, que se constituyó el 13 de septiembre de 1813<sup>102</sup>. En él se llevaron a cabo *“las más fecundas e intensas reflexiones sobre la organización de la naciente nación mexicana”*<sup>103</sup>.

La vida del Congreso transcurrió en medio de la incertidumbre propia de la beligerancia existente en aquella época. Esto lo llevó a

---

<sup>102</sup> “Ese Congreso se integraría con diputados electos en las zonas controladas por los insurgentes, ya que en aquellas dominadas por los realistas el mismo Morelos nombraría los suplentes que las representarían; asimismo se dispuso que los altos jefes del ejército insurgente opinasen cuál de los cuatro capitanes generales (o sea los miembros de la Junta Suprema) debería ser nombrado por el Congreso como “generalísimo” y por ende encargado del poder ejecutivo. De igual forma Morelos expidió un reglamento para el Congreso y le señaló como misión principal redactar una constitución. SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. op. cit. p. 87.

<sup>103</sup> VALADES, Diego, *“Constitución y Política”*. 2ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994. p. 9.

sesionar de una sede a otra, en más de una veintena de lugares. Ello no fue obstáculo para que el 22 de octubre de 1814 se produjera el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, el primer documento constitucional elaborado por órganos mexicanos que se instituyó, si bien careció de vigencia práctica. “*Aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituí, las circunstancias impidieron su actuación normal. Poco más de un año después de promulgada la Constitución, en noviembre 15, Morelos fue capturado por salvar al Congreso; al mes siguiente el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán al resto de los tres poderes*”<sup>104</sup>.

Sin embargo, no por el hecho de haber carecido de vigencia, la Constitución de Apatzingán deja de ser un documento de gran valía, sobre todo por las ideas liberales que aporta. Don Jesús Reyes Heróles ha dicho que dicha constitución representa “*el primer planteamiento radical del liberalismo mexicano*”<sup>105</sup>. Lo que nos sirve como punto ideológico de partida para comprender y entender el desarrollo político de México a través de su historia.

En efecto, la Carta de Apatzingán es uno de los documentos de corte liberal más modernos de esa época, además de contar entre sus antecedentes directos a *Los Elementos Constitucionales* de López Rayón y a *Los Sentimientos de la Nación* de José María Morelos y Pavón, que le dotaron de una rica e importante influencia. Además, como lo afirma Miguel de la Madrid, no fue la constitución federal angloamericana, ni la española de Cádiz las fuentes básicas del decreto de 1814. Fue primordial y básicamente la Constitución francesa quien inspiró de raíz a la Constitución de Apatzingán<sup>106</sup>. En este mismo sentido coincide Sayeg Helú, cuando apunta que el Documento de Apatzingán recibe influencia de la Constitución de Cádiz, pero sobre

---

<sup>104</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, “*Leyes Fundamentales de México*”, op. cit., p. 29.

<sup>105</sup> REYES HERÓLES, Jesús, “*El Liberalismo Mexicano*”, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 25.

<sup>106</sup> MADRID HURTADO, Miguel de la. “*Estudios de Derecho Constitucional*”, op. cit., p. 187.

todo de la Francia Revolucionaria, de quien adopta los principios y disposiciones esenciales que contiene<sup>107</sup>.

El maestro Burgoa afirma que la Constitución de Apatzingán, “*en varios aspectos sigue los lineamientos demarcados por la Constitución española de 1812*”, pero la diferencia radical estriba en que la carta de Apatzingán “*tendió a dotar a México de un gobierno propio independiente de España como no lo soñó Hidalgo*”<sup>108</sup>. Es decir, “*es en la Constitución de Apatzingán donde por primera vez en la historia jurídica y política de México se habla de un gobierno propio para una nación que luchaba por ser independiente*”<sup>109</sup>.

Soberanía popular y división de poderes son dos conceptos claramente arraigados en la Constitución de Apatzingán. Para la Carta de Apatzingán, soberanía “*es la facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad*” (artículo 2). La soberanía es “*imprescriptible, inenajenable, e indivisible*” (artículo 3).

Aunque para la Constitución de Apatzingán, la soberanía reside originariamente en el pueblo, su ejercicio corresponde a la representación nacional (artículo 5).

Respecto a la división de poderes, se depositaban en tres órganos:

El *Supremo Gobierno*, conformado de manera colegiada integrada por tres individuos designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presidencia cada cuatro meses y por sorteo efectuado por el Congreso, auxiliados por tres secretarios: el de guerra, el de hacienda y el de gobierno. Para Miguel de la Madrid, el *Supremo Gobierno* era un “auténtico y restringido Poder Ejecutivo; era un siervo

---

<sup>107</sup> SAYEG HELU, Jorge, “*Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*”, Edit. Porrúa, S.A., México, 1987, p. 32.

<sup>108</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. op. cit. p. 78.

<sup>109</sup> Idem, p. 85

del Congreso”, ya que únicamente contaba con una facultad restringida de veto a las leyes del Congreso<sup>110</sup>.

Al *Supremo Tribunal de Justicia*, le correspondía la función judicial, estaba compuesto por cinco individuos, también designados por el Congreso e iguales en autoridad, y alternos en la presidencia trimestralmente, por sorteo efectuado por el Congreso.

El *Supremo Congreso Mexicano*, cuerpo representativo de la soberanía, que se componía, según el artículo 48, de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad. A este órgano le correspondía la función legislativa. Esta corporación era de naturaleza provincial, y entregaba sus funciones en una Representación Nacional.

Para la elección de los diputados establece al igual que la Constitución de Cádiz, el sistema indirecto, prohibiendo expresamente su reelección inmediata :

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

El tiempo que duraba una diputación era de dos años.

En la Constitución de Apatzingán, se determinó integrar el Supremo Congreso por diputados nominados por elección indirecta, uno cada provincia y con mínimo de 30 años de edad.

Estas determinaciones de Apatzingán encuentran su justificación plena en virtud de la imposibilidad lógica de procurar representantes a base de proporción de habitantes por la conflagración que existía en aquella época. En cuanto a la edad mínima requerida es posible que se haya incrementado por la necesidad de contar con representantes de mayor experiencia.

---

<sup>110</sup> MADRID HURTADO, Miguel de la, “*Estudios de Derecho Constitucional*”, op. cit. p. 199.

### III. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, es para Burgoa *“el ordenamiento jurídico primario u originario de México, o sea, que en ella se creó el estado Mexicano”*<sup>111</sup>. Hay que tomar en cuenta que la emancipación de México históricamente se logró el 27 de septiembre de 1821.

A la Constitución de 1824 se le ha criticado y catalogado como una copia de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. Ante ello, el maestro Burgoa ha dicho que *“esta afirmación no es valedera, ya que no es verdad que nuestros constituyentes de 1823-24 hayan imitado servil y extralógicamente el citado documento constitucional de los Estados de América, aunque se hubieren inspirado en él y hayan tomado de su contexto los principios jurídicos y políticos que lo informan”*<sup>112</sup>. Más allá de ser una fiel copia de la Carta fundamental norteamericana, la Constitución de 1824 importó de este documento para su forma de gobierno el Sistema Federal, que buscó ser en México una solución a los intentos separatistas que con fuerza pugnaban en algunas provincias del país.

En cuanto a las críticas que le han dirigido a esta Constitución de 1824, consideramos importante recoger la que le hace Sayeg Helú, en el sentido de considerarla carente de contenido dogmático, y únicamente orgánico: *“En la Constitución de 1824 no debe hablarse, pues, de una parte dogmática y otra orgánica; su desproporción es enorme; podría decirse que toda ella es orgánica, ya que son muy escasas las referencias dogmáticas”*<sup>113</sup>. Emilio Rabasa, por su parte, también resalta su insuficiencia en contenido dogmático cuando afirma que dicha

---

<sup>111</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit. p. 89.

<sup>112</sup> *Ibidem*

<sup>113</sup> SAYEG HELU, Jorge, *“El Constitucionalismo Social Mexicano”*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1987. p. 164.

Constitución “no garantiza los derechos individuales de los que sólo hay uno que otro regados en diversos tratados de su obra”<sup>114</sup>.

Respecto a la división del poder, la Constitución de 1824 decreta en términos generales, la forma clásica de Montesquieu: Ejecutivo, Legislativo, y Judicial.

El Ejecutivo recaía en un presidente y un vicepresidente. El Judicial por su parte lo componía una Corte Suprema de Justicia. Por lo que se refiere al Legislativo, consecuente con el federalismo, se establece el sistema bicameral: diputados y senadores. Los primeros representando directamente al pueblo, y los segundos indirectamente, a través de las entidades federativas.

*Artículo 7.- Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general. Éste se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.*

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

La Carta de 1824 no contiene señalamiento expreso que obligue al diputado a esperar el transcurso de algún periodo para poder volver a serlo. Estos se elegían de manera indirecta y conforme a los requisitos y procedimientos previstos constitucionalmente por las legislaturas de los Estados, a los que se le delegó la función reguladora del procedimiento electoral.

Conforme al artículo 23, no podían ser diputados los privados o suspensos de los derechos de ciudadanos; el presidente y vicepresidente de la federación; los individuos de la Corte Suprema de Justicia; los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías; los empleados de hacienda, cuyo encargo se extiende a toda la federación; los

---

<sup>114</sup> RABASA, Emilio, “La Constitución y la dictadura”, 7ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1990, p. 7.

gobernadores de los Estados o Territorios, los comandantes generales, los M. RR. arzobispos y RR. obispos, los gobernadores de los arzobispados y obispados, los provisoros y vicarios generales, los jueces de circuito, y los comisarios generales de hacienda y guerra, por los Estados o Territorios en que ejerzan su encargo y ministerio (artículo 23).

El artículo 24 ordenaba, por otra parte, para ser diputado separarse de su encargo con seis meses de anticipación a la elección.

En la constitución de 1824 se establece la base censal para la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, uno por cada 80,000 habitantes, con requisito de edad mínima de 25 años, y se incorpora, como resultado del federalismo adoptado, la Cámara de Senadores en la cual se elegía a dos miembros por cada entidad federativa, requiriendo la edad de 30 años como mínimo. El senador duraba en su encargo 4 años, debiendo renovarse la cámara alta por mitad cada dos años y eran elegidos sus integrantes por las legislaturas locales, dos por cada Estado, por mayoría absoluta de votos.

#### **IV. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836**

La Siete Leyes Constitucionales de 1836, cuya primera ley entró en vigor en el 15 de diciembre de 1835, es de corte centralista y conservador. Es un ordenamiento constitucional que emerge a la luz pública como resultado de las luchas intestinas que libraba la nación por establecer un proyecto de país en el que por un lado se encontraban los simpatizantes de las ideas liberales y por el otro, seguidores de ideas conservadoras. Los liberales propugnaban como forma de gobierno la republicana, democrática y federativa, y en cuanto a los atributos del estado mexicano reivindicaba aquellos que la organización colonial había transmitido a organismos extraestatales. Además, *“para los liberales, la idea de soberanía popular, que desde el principio se mezcló con la lucha por las libertades, sirvió también para apoyar la*

*idea de secularización del Estado*"<sup>115</sup>. Por su parte, los conservadores se pronunciaban por el centralismo, la oligarquía de las clases preparadas, además de aceptar la forma monárquica de gobierno y defender los fueros tradicionales de que gozaba la iglesia<sup>116</sup>.

La Constitución de 1836, contiene ordenamientos que hoy serían categóricamente insostenibles. El ejemplo más claro de ello era el requisito de contar con una cierta renta para poder aspirar a ser diputado o senador, incluso para obtener la ciudadanía, haciendo con ello un selectivo grupo de aristocracia económica.

El *Supremo Poder Ejecutivo*, conforme a la Cuarta Ley, se depositaba en el presidente de la República, que duraba en su encargo 8 años y podía ser reelegido.

El *Poder Judicial de la República* recaía, según la Quinta Ley, en una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda y por los juzgados de primera instancia.

Por lo que se refiere al Poder Legislativo, se depositaba en el congreso general de la nación, el cual se componía de dos cámaras: la diputados y la senadores, quienes podían volver a desempeñar el cargo de manera inmediata.

Al ser un sistema centralista de gobierno, es lógico señalar que la existencia del Senado no tuviera razón de ser, toda vez que este órgano es el que representa a los estados federados. Su composición provenía de la Cámara de Diputados, del gobierno en junta de ministros y de la suprema Corte. Cada uno de estos órganos elaboraba una lista de candidatos a senadores para que las juntas departamentales hicieran la elección. La función del senado era de cámara revisora, a la cual no le estaba permitido iniciar leyes<sup>117</sup>.

<sup>115</sup> MADRID HURTADO, Miguel de la, "*Estudios de Derecho Constitucional*", op. cit., p. 148.

<sup>116</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, "*Leyes Fundamentales de México*", op. cit. p. 199.

<sup>117</sup> SAYEG HELU, Jorge, "*El Constitucionalismo Social Mexicano*", op. cit. p. 193.

Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, se elegía un diputado por cada 150,000 habitantes, y por cada fracción de 80,000. La edad requerida era de 30 años para el diputados, y de 35 para poder aspirar a ser senador. Se estableció como requisito tener un capital (físico o moral) que produjera lo menos mil quinientos pesos anuales, para el primero y de dos mil quinientos para el segundo.

La elevación de la base censal tuvo como origen provocar una menor representación nacional por conveniencia en un régimen central, ya que en lugar de estados libres y soberanos, existían departamentos, y no en orden a un incremento de tasa demográfica. En cuanto a los requisitos de edad se elevó por razones también de corte político -en aquella época un número nutrido de jóvenes con ideas liberales emergían en la escena política nacional y no eran bien vistos por el gobierno conservador que ejercía entonces-.

Las limitantes para poder aspirar a ser diputado conforme al artículo 7 de la Tercera Ley eran las siguientes:

*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 M. RR. arzobispos y obispos, gobernadores de mitras, provisoros y vicarios generales, los jueces, comisarios y comandantes generales por los departamentos a que se extiende su jurisdicción, encargo o ministerio.*

Por encima de estos tres poderes existía el Supremo Poder Conservador, que se depositaba en cinco individuos que tenían como encargo guardar el equilibrio entre los poderes. Se previó la posibilidad de reelegir a los miembros de este órgano, dejándoles en este caso la facultad de aceptar o no el encargo, no así en la primera elección, que se

consideraba irrenunciable, salvo el caso de imposibilidad física calificada por el Congreso General.

## **V. BASES ORGANICAS DE 1843**

Las Bases Orgánicas del 12 de julio de 1843, también de corte centralista, tiene su origen en el Plan de Tacubaya, orquestado por Santa Anna, quien por medio de este instrumento logró hacer a un lado al Supremo Poder Conservador, que las Siete Leyes Constitucionales de 1836, concebía por encima del Poder Ejecutivo, que en esa época encarnaba el propio Santa Anna.

Con dicho Plan de Tacubaya, se logró, además, convocar a un nuevo Congreso Constituyente, que después fue disuelto por un golpe militar detrás del cual se encontraba el mismísimo Santa Anna, para dar paso a una Junta Nacional Legislativa, integrada por ochenta “notables”, que sancionó a las Bases Orgánicas de 1843.

Para Las Bases Orgánicas de 1843 la suma de todo el poder público residía en la nación, y éste se dividía para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (artículo 5º). Adoptaba para su gobierno la forma de República representativa y popular (artículo 1º).

El *Supremo Poder Ejecutivo* se depositaba en un magistrado, llamado presidente de la República, el cual duraba en su encargo 5 años (artículo 83). Para la renovación del titular de este poder votaba cada Asamblea Departamental, se elaboraba el acta respectiva y se remitía a la Cámara de Diputados. Después se reunía el Congreso General, declarando presidente al que hubiera obtenido mayoría absoluta de sufragios.

El Poder Judicial se depositaba en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Superiores y jueces inferiores de los Departamentos. La Corte Suprema se componía de once ministros y un fiscal.

El Poder Legislativo se depositaba en un Congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el presidente de la República, por lo que respecta a la sanción de leyes (artículo 25).

La Cámara de Diputados, que se renovaba por mitad cada dos años, estaba integrada por diputados elegidos por los departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes y fracción que superara los treinta y cinco mil. Si un departamento tenía menor población no perdía el derecho de elegir cuando menos a uno (artículos 26 y 27).

Se conserva el requisito de 30 años de edad para los diputados y de 35 para los senadores.

Se redujo a \$1,200.00 el absurdo y oligárquico requisito de la renta anual con que deberían disponer los diputados; a los senadores se les redujo a \$2,000.00 Es de distinguirse, también, el requisito que se les imponía a los mineros, agricultores, comerciantes y fabricantes de contar con una propiedad de \$40,000.00 de valor, para poder aspirar a escaño en el Senado. Las dos terceras partes del Senado se componía de la elección que hacían para tal efecto las Asambleas Departamentales. El resto se componía de la elección que hacía la Cámara de Diputados, la Suprema Corte y el presidente de la República.

Las Bases Orgánicas incorporaron un poder electoral, que entre otra de sus obligaciones ordenaba renovar cada 6 años el censo de población de los departamentos y de acuerdo con su resultado se computaba el número de sus representantes, lo que entrañaba cambios constantes en el padrón electoral y en las circunscripciones territoriales.

## **VI. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847**

El Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada el 18 de mayo de 1847, es una carta que reinstauraba y actualizaba a la Constitución de 1824, que a través del Plan de la Ciudadela había recobrado su vigencia el 28 de agosto de 1846. Entre los cambios más significativos que

introdujo este nuevo documento respecto a la Carta Federalista de 1824, se advierte la supresión de la vicepresidencia de la República, la cual había sido factor de pugnas e inestabilidad durante el tiempo que tuvo vigencia al amparo, precisamente, de la Constitución de 1824, ya que este cargo recaía absurdamente en quien hubiera obtenido el segundo lugar en las votaciones generales para elegir al Presidente de la República, es decir, en quien había sido su adversario político en la citada elección.

Pero sobre todo lo más importante que aportó el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, fue la incorporación del juicio de amparo a cargo del Poder Judicial como un medio de control sobre la constitucionalidad de los actos de autoridades y las leyes.

El documento de 1847, consideró, además, intocables algunos de los principios que consignaba el texto de 1824. Es así, que el artículo 29 del Acta Constitutiva y de Reformas, señala como forma de gobierno la republicana representativa, popular, federal, y la división, tanto de los poderes generales como de los de los Estados.

Conforme al Acta Constitutiva y de Reformas, se concedió la ciudadanía a los veinte años, independientemente de su estado civil, capital e ingresos, requiriéndose únicamente un modo honesto de vivir y no haber sido condenado por pena infamante (artículo 1°).

El Poder Legislativo estaba conformado por la Cámara de Diputados y la de Senadores, disminuyendo a cincuenta mil almas o fracción superior a veinticinco mil habitantes, para la elección de un diputado al Congreso de la Unión, con lo que se buscaba lógicamente contar con más diputados, si se considera que la base censal de la Constitución de 1824 era de ochenta mil habitantes, a lo que a juicio de Mariano Otero, era *“la Cámara popular menos numerosa que hemos tenido; y esto debe reformarse. La Cámara de Diputados tiene en los mejores países constitucionales un crecido número de individuos, porque sólo así se expresa el elemento democrático, reúne gran cantidad de luces, representa todos los intereses, todas las*

*opiniones...*<sup>118</sup>. Para ser diputado se requería una edad de 25 años, además de estar en ejercicio de los derechos de ciudadano (artículo 7°).

Por lo que se refiere al Senado, este se integraba uno por cada Estado de la República, además de un número igual al número de Estados que se elegían a propuesta del propio senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados. Cabe hacer la aclaración que el Distrito Federal a partir de esta Constitución se le confirió el derecho de votar en las elecciones presidenciales, así como para nombrar dos senadores.

En cuanto a los requisitos, se necesitaba contar con treinta años, además de las cualidades para ser diputado y haber sido presidente o vicepresidente constitucional de la República; o por más de seis meses secretario del Despacho; o gobernador de algún Estado; o individuo de las Cámaras; o por dos veces de una legislatura; o por más de cinco años enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia; o por seis años juez o magistrado; o jefe Superior de Hacienda; o general efectivo (artículo 10°).

Al igual que en la Constitución de 1824, no existía impedimento jurídico a los diputados y senadores para reelegirse inmediatamente.

## **VII. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857**

La anarquía e inestabilidad provocada por el abuso del poder por parte de Antonio López de Santa Anna, fue en gran medida la causa que llevó a la unificación de todas las fuerzas políticas del país, tanto conservadores como liberales moderados y liberales radicales, hacia un movimiento nacional en su contra. Dicho movimiento inició con el Plan de Ayutla, posteriormente ratificado con el Plan de Acapulco<sup>119</sup>.

<sup>118</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", op. cit. p. 629.

<sup>119</sup> SAYEG HELÚ, Jorge, "Introducción a la Historia Constitucional de México", 2ª ed., Edit. Pac, México, 1990, pp. 73-75.

El acto por parte de Santa Anna que toda la sociedad condenó unificándose en su contra fue la venta de una parte más del territorio nacional, La Mesilla, a los Estados Unidos de América, como una forma fácil de solución a los problemas de límites existentes entre Texas y Nuevo México, territorios que ya habían sido arrancados a nuestro país.

Con el Plan de Ayutla, ha dicho el ilustre maestro Mario de la Cueva, el *“pueblo asumió definitivamente su soberanía”*<sup>120</sup>. Con este movimiento se buscó establecer una nueva constitución de carácter liberal, para lo cual fue convocado el Congreso Constituyente, el 16 de octubre de 1856, convocatoria que fue expedida por don Juan Álvarez. A dicho Congreso, que el propio Plan de Ayutla le puso como límites las formas republicana, representativa y popular<sup>121</sup>, acudieron hombres de la talla de Ponciano Arriaga, Francisco Zarco, Ignacio L. Vallarta, Ignacio Ramírez, José María Mata, entre otros importantes y brillantes mexicanos ilustres que aportaron su patriotismo y honradez a las causas más altas de la nación, que urgía de la necesidad de encontrar de una vez y para siempre una estabilidad política que le permitiera al Estado mexicano cohesionarse y fortalecerse, y ser por encima de cualquier otro fuero la máxima potestad, tanto en la realidad como en las leyes constitucionales.

En el seno de este Congreso predominó la presencia de la corriente liberal moderada, a pesar de ello los puestos de importancia dentro de la asamblea general fueron ocupados por los liberales radicales o puros. El temperamento liberal moderado se caracterizaba, según Emilio Rabasa, por que toda acción se subordinaba a la prudencia, sobre todo con el ánimo de no confrontarse de forma directa y franca contra el Partido Conservador, identificado con el clero. A diferencia de los liberales puros que se identificaban más con una acción violenta y revolucionaria<sup>122</sup>.

<sup>120</sup> MADRID HURTADO, Miguel de la, *“Estudios de Derecho Constitucional”*, op. cit. p. 151.

<sup>121</sup> SAYEG HELU, Jorge, *“El Constitucionalismo Social Mexicano”*, op. cit., p. 271.

<sup>122</sup> RABASA, Emilio, *“La Constitución y la Dictadura”*, op. cit. p. 30.

Aunque se trataba de una nueva Constitución, sus ordenanzas establecían prácticamente el mismo sistema de elección de los miembros del Poder Legislativo que la Constitución de 1824, promoviendo pequeñas modificaciones como en lo que se refiere al procedimiento electoral, ya que se estableció la elección indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, según lo señalaba el artículo 55 de esta Constitución.

Cabe hacer notar que en la Constitución de 1857, suprime la Cámara de Senadores. Es decir, se rechaza el sistema bicameral y se deposita al Poder Legislativo en una sola asamblea llamada Congreso de la Unión, lo que dio lugar, durante su discusión, a enconados debates en el seno del Congreso Constituyente de 1856-57.

En lo referente a la elección de los diputados, el artículo 52 señalaba que durarían en su encargo únicamente dos años, debiendo renovarse la cámara en su totalidad al vencimiento del término. No se prohibía la reelección inmediata.

La Constitución de 1857 fija como base censal en 40,000 habitantes, o fracción mayor de la mitad, y los estados o territorios con menor población elegirán un diputado. Por lo que se refiere a los requisitos para ser diputado, se exigía una edad mínima de 25 años cumplidos para el día de la apertura de sesiones.

Sin embargo, con motivo de una reforma llevada a cabo el 13 de noviembre de 1874, se ordena restablecer el Senado a partir del 16 de septiembre de 1875. Entre los requisitos, entonces, para acceder al Senado se instituye edad mínima de 30 años cumplidos al día de la apertura de sesiones.

## VII. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

El 14 de septiembre de 1916 Venustiano Carranza expide un decreto con objeto de convocar a un Congreso Constituyente, el cual inició sus sesiones el 21 de noviembre de ese mismo año, en el estado de Querétaro.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, promulgada y publicada el 5 de febrero de ese año, se estructura, desde luego, sobre la base de la soberanía popular y el sistema representativo. Esta Constitución entró en vigor el 1º de mayo de ese mismo año, con la excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados, que entraron en vigor el día de la publicación.

En el artículo 52, del proyecto presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, se propone la elección de un diputado propietario por cada 100,000 habitantes o fracción mayor de 30,000 y en aquellos estados o territorios donde la población fuese menor, de todas formas se elegiría un representante.

En la sesión ordinaria del 29 de diciembre de 1916 se dio lectura al dictamen que expresaba lo siguiente: *la Comisión encuentra conveniente la base, porque tiende a reducir el número de representantes que más o menos es de 150, con lo cual permite que en la cámara estén representadas las diversas tendencias de la opinión, sin presentar los peligros de una cámara numerosa, ya que la experiencia habla que mientras mayor sea el número, se trabaja con más dificultad en perjuicio de sus funciones, lo cual permite, por otra parte, que el presupuesto sea más reducido, y es plausible la tendencia de disminuir gastos y cargas que pesan sobre el pueblo. Con respecto a la base de 30,000 habitantes, para que una fracción de territorio elija un diputado, la razón parece liberal y es de aprobarse.*

Igualmente, en la sesión ordinaria del 29 de diciembre de 1919 se dio lectura a un voto particular suscrito por Heriberto Jara e Hilario Medina. Este voto difiere del dictamen de la comisión afirmando la necesidad de dar cabida cada vez más amplia a elementos populares en el manejo de la cosa pública, pues el ideal en el régimen democrático consiste en que el pueblo se gobierne por sí mismo, por eso una cámara más numerosa representa más intereses, más tendencias y diversidad de criterios, y por tanto, da lugar a soluciones más fecundas y amplias, para conducir a un mayor número de miras particulares, motivo por el cual, proponen sea la base censal de 60,000 habitantes.

Palvacini expresa que al no poderse dar, por la extensa población, el sistema de democracia directa, el sistema de representación adoptado es la única forma de ejercer la soberanía, por tanto, es necesario un crecido número de representantes.

Al someterse a votación nominal, sin discusión y por 132 votos a favor y 2 en contra se aprueba el voto particular de Jara y Medina.

Este artículo fue reformado en 1928 aumentando a 100,000 habitantes la base censal, fincándose los razonamientos en el incremento de población, mismo criterio utilizado en 1942 para elevar la cifra a 150,000.

Posteriormente, en 1951 nuevamente se reformó el precepto a fin de incrementarlo a 175,000 y el 20 de diciembre de 1960 vuelve a modificarse, sobre la base de 200,000.

Actualmente el artículo 52 de la Constitución establece el sistema de distritos electorales uninominales, los cuales son 300.

Los 300 distritos electorales en que se divide el país son resultado de la reforma política que llevó a cabo en 1979 el entonces presidente de la República José López Portillo, inspirado en las ideas de Jesús Reyes Heróles quien en este sexenio ocupó en algún periodo el cargo de secretario de Gobernación. Estos 300 distritos fueron trazados como

ordenamiento de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, con base en información obtenida del censo de población de 1970.

Es así, que el primer párrafo de la Constitución vigente señala en su 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.*

Si tomamos en consideración que el censo de 1990 arrojó como indicador que la población del país es de cerca de 90 millones de mexicanos, y la dividimos entre los 300 distritos, cada distrito, en teoría, se compondría actualmente de aproximadamente 300,000 habitantes.

En cuanto a los requisitos de edad, contenidos en el artículo 55 del proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza, se requerían 25 años cumplidos al día de la elección para ser diputado y 35 para ser senador.

Cabe señalar, que, actualmente, el artículo 55 de la Constitución ordena el requisito de tener 21 años cumplidos el día de la elección para ser diputado. Por su parte, el artículo 58 exige 30 años cumplidos el día de la elección para senador.

## **CAPITULO TERCERO**

### **LA NO REELECCION CON POSTERIORIDAD AL AÑO DE 1917 Y SUS ANTECEDENTES INMEDIATOS**

**SUMARIO:** I. EL PRINCIPIO DE LA NO REELECCION II. LA CONVENCION NACIONAL EXTRAORDINARIA DEL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO III. DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1933 IV. LA INICIATIVA DE DECRETO DE REFORMA DE 1964.

#### **I. EL PRINCIPIO DE LA NO REELECCION**

Se ha dicho que el principio de la no reelección es quizá el pilar fundamental de la estabilidad del régimen político mexicano; en él yacen más de 60 años de transición pacífica de una administración presidencial a otra. Desde luego, sin entrar en polémica en cuanto al más reciente cambio de administración: el de Carlos Salinas de Gortari a Ernesto Zedillo Ponce de León, que se vio dramáticamente ensangrentado por el asesinato de Luis Donaldo Colosio Murrieta, el aspirante más fuerte con posibilidades reales de acceder a la Presidencia de la República y hasta ahora el único candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional que no ha llegado al puesto de elección popular más importante del país. Igualmente, cabe hacer mención que la rebelión en Chiapas orquestada por el autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, sembró también una fuerte dosis de inestabilidad.

El siglo pasado se caracterizó por cuatro presidentes -Santa Anna, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz- que entre ellos gobernaron cerca de 80 años. Una persona que asumía la presidencia, sólo dejaba el poder por la fuerza de las armas o por su muerte.

Los vientos políticos de finales del siglo pasado y los del principio de éste, soplaban en un sentido y en otro en cuanto a la forma de regular la reelección presidencial.

La Constitución de 1857 permitía la reelección indefinida del presidente de la República.

Tiempo después el Plan de Tuxtepec de Porfirio Díaz se pronunciaba por la no reelección y por que este principio estuviera consagrado en la ley suprema:

*Tendrán el mismo carácter de ley suprema la NO-REELECCIÓN del presidente de la República y gobernadores de los Estados, mientras se consigue elevar este principio al rango de reforma constitucional, por los medios legales establecidos en la Constitución (artículo 2 del Plan de Tuxtepec reformado en el campamento de Palo Blanco, 21 de marzo de 1876).*

Ya una vez en la presidencia el general Díaz, en efecto, reformó la Constitución en 1878, en el sentido que el presidente no podría ser reelecto para el periodo inmediato. Sin embargo, después de dejar pasar un periodo, si podía serlo.

Una vez más, el 21 de octubre de 1887, se reformó la Constitución a efecto de permitir que el presidente pudiera ser reelecto para el periodo inmediato, prohibiéndose la reelección para un tercer periodo salvo que se hubieran dejado transcurrir cuatro años -un periodo presidencial de por medio- contados desde el día en que hubiera terminado sus funciones como presidente de la República.

Tres años más tarde, en 1890, se volvió a reformar la Constitución con el objeto de permitir la reelección indefinida, con lo que se abría la puerta para prolongar indefinidamente el gobierno del general Porfirio Díaz.

El general Díaz violó el principio que encumbró como postulado fundamental para acceder a la presidencia del país; traicionó su promesa, manipulando los instrumentos jurídicos a su alcance, con lo que retuvo el gobierno por treinta y cinco años, hasta que un vigoroso movimiento popular lo obligó a renunciar a su cargo y abandonar herido emocionalmente, México para siempre: *“Me siento herido; una parte del país se alzó en armas para derribarme y la otra se cruzó de brazos para verme caer”*<sup>123</sup>.

El 1º de julio de 1906, los hermanos Flores Magón, autores del Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, exigían la supresión de la reelección para el presidente y los gobernadores de los Estados. Estos últimos sólo podrían ser reelectos hasta después de dos periodos del que desempeñaron<sup>124</sup>.

En la exposición del Programa se argumentaba que desde el momento mismo en que se consideraban ilegales todas las reformas hechas a la Constitución de 1857 por Porfirio Díaz, pudiera parecer innecesario declarar en el propio Programa la no reelección. Sin embargo, ante la importancia y la unanimidad con que fueron propuestos se consideraba oportuno hacerlos constar de manera expresa. La ventajas de la alternabilidad en el poder y las de no entregar éste a un solo hombre por un tiempo demasiado largo no necesitaban demostrarse<sup>125</sup>.

Se puede desprender, pues, que rondaba en el ambiente un fuerte hastío respecto a la permanencia indefinida de un gobernante en el poder, lo que se tradujo hacia un profundo consenso en favor del principio de la no reelección.

---

<sup>123</sup> GAMBOA, Federico, *“Diario”*, Edit. Siglo XXI Editores, México, 1977. p. 54.

<sup>124</sup> SILVA HERZOG, Jesús, *“Breve Historia de la Revolución Mexicana”*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 113.

<sup>125</sup> *Idem*, p. 92.

Francisco I. Madero, en su obra titulada "La Sucesión Presidencial en 1910", proponía la creación del Partido Antirreeleccionista, con dos principios fundamentales: *libertad de sufragio y no reelección*<sup>126</sup>.

Después, el mismo Madero, en la exposición del Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, afirmaba a los principios del *sufragio efectivo y no reelección* como los únicos capaces de salvar a la República de la prolongación de la dictadura cada día más onerosa, más despótica y más inmoral<sup>127</sup>. El artículo 4 de dicho Plan señalaba:

*Además de la Constitución y leyes vigentes, se declara Ley Suprema de la República el principio de NO REELECCION del Presidente y Vicepresidente de la República, de los gobernadores de los Estados y de los presidentes municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas.*

Instalado Madero a través del sufragio popular en la presidencia de la República, pudo cumplir con su propuesta política y el 28 de noviembre de 1911 se reformó una vez más la Constitución de 1857. Con ella, el presidente y el vicepresidente nunca podrían ser reelectos.

Cabe señalar, que tanto el Plan de Tuxtepec, como el programa del Partido Liberal, al igual que el Plan de San Luis, no se pronunciaban por la no reelección de los diputados y senadores. Existe en estos documentos un importante deslinde respecto a considerar de manera distinta el principio de la no reelección en los legisladores.

En este mismo sentido se inclina también el congreso constituyente de 1916-1917. Fue desde luego antirreeleccionista respecto a la persona que ocupara el cargo de Presidente de la República, contagiado de las experiencias de los últimos años y de los afanes maderistas. Tan es así que el original artículo 83 de la Constitución de 1917 lo prohibía expresamente en su primer párrafo: *El*

<sup>126</sup> MADERO, Francisco I. "*La Sucesión Presidencial*", Edit. Clio, México, 1994. p. 61.

<sup>127</sup> *Idem*, p. 158.

*Presidente de la República entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto* (la redacción de este artículo fue objeto de fuerte polémica en 1932. De ello, nos ocuparemos más adelante).

Es preciso aclarar que al igual que los documentos líneas arriba señalados, la prohibición que el texto original de la Constitución del 17 ordenaba respecto a la reelección presidencial, no abarcaba a los diputados y senadores.

Fue la ambición y la fuerza política de un caudillo, Alvaro Obregón, quien gobernó al país de 1920 a 1924, lo que volvieron a sembrar desconcierto. Con un manejo astuto de los hilos del poder logró imponer al general Calles como su sucesor en 1924, con el firme deseo de sustituirlo al término del periodo presidencial de este último.

En efecto, esos cotos de poder que tan bien controlaba el general Obregón, lograron en el año de 1926 una reforma al artículo 83 de la Constitución de 1917, con el objeto de favorecer su reelección, publicándose ésta el 22 de enero de 1927 para quedar como sigue:

*El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre del año en que se celebre la elección; durará en él cuatro años, aunque durante este período hubiere obtenido licencia en los casos que permita la Constitución.*

*No podrá ser electo para el periodo inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el encargo de presidente, sólo por un periodo más. Terminado el segundo periodo de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo.*

*El ciudadano que substituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el periodo inmediato.*

*Tampoco podrá ser electo para el período inmediato el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional.*

Una vez salvado el obstáculo, Obregón se dio a la tarea de volver a ser candidato a la Presidencia de la República, lo que desde luego no le fue difícil conseguirlo.

El 24 de enero de 1928, una nueva reforma vino a modificar al artículo 83 constitucional; una vez más el pueblo de México veía como las instituciones mexicanas no se oponían a la fuerza y al capricho del caudillo. El primer párrafo del citado artículo quedó como sigue:

*El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el período inmediato.*

Con ello, un presidente podría ser reelecto en varias ocasiones, siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato, es decir, operaría el principio de la reelección relativa.

Sin embargo, los intentos reeleccionistas de Alvaro Obregón, fueron frustrados por León Toral quien en el restaurante "La Bombilla" lo asesinó el 17 de julio de 1928, ya siendo presidente electo. Este sangriento y dramático episodio de la historia de México dejó huella profunda en las páginas políticas del país y canceló definitivamente, por lo menos hasta nuestros tiempos, los intentos formales de algún presidente por reelegirse.

No obstante, este mismo episodio dio origen a crear dos instituciones que han jugado un rol fundamental en la estabilidad del sistema político mexicano: la no reelección del presidente y la creación del Partido Nacional Revolucionario. Este último después cambió su denominación por las de Partido de la Revolución Mexicana el 30 de marzo de 1938, y por las de Partido Revolucionario Institucional el 18

de enero de 1946. Cabe aclarar que de unos años a la fecha el Partido Revolucionario Institucional más allá de ser un factor de estabilidad, ha sido en muchos casos, un factor de discordia.

Con la creación del PNR, después PRM y actualmente PRI, lo que se hizo fue depositar de facto la reelección en una institución y no en una persona. Es decir, se evitó la dictadura personal y se aseguró la dictadura partidista.

Es claro que el principio de la no reelección es un hecho de prudencia histórica. Tiene antecedentes, causas y motivos impregnados de prejuicios derivados de reminiscencias sangrientas; atrás del él está la Revolución; están sólidos argumentos de limpieza democrática, la gran ironía: un principio antidemocrático para apuntalar a la democracia.

Es claro también que este principio ha tenido como objetivo fundamental impedir la perpetuación de un hombre en la presidencia de la República; pero ese no ha sido el objetivo histórico para los miembros del Congreso de la Unión. Este principio ha tenido como destinatario al Poder Ejecutivo, no al Legislativo.

Así lo quiso el Constituyente: el texto original del artículo 51 de la Constitución de 1917 dotada de un espíritu claramente antirreeleccionista, no contenía este principio en cuanto a los diputado (tampoco para los senadores):

*La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.*

La no reelección de los diputados al Congreso de la Unión nunca fue postulado por los precursores de 1906 -los hermanos Flores Magón-, ni por Madero en 1910 y Carranza en 1917. Fue una asamblea extraordinaria, la Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, realizada en 1932 en el Estado de Aguascalientes, que

sin consulta alguna de carácter nacional y democrática, bajo la pasión y el fuerte trauma desencadenados por el homicidio del general Alvaro Obregón lo que dio origen a que este principio incluyera a los legisladores.

## **II. LA CONVENCION NACIONAL EXTRAORDINARIA DEL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO**

Al tener como antecedente una fuerte polémica en torno al principio de la no reelección que surge fuera de programa durante el Primer Congreso Nacional de Legisladores de los Estados, que fue convocado por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario con el objeto de discutir la uniformidad de la legislación electoral de los distintos estados de la Federación, los dirigentes del PNR convocan, en enero de 1932, a una Convención Nacional Extraordinaria del Partido para discutir y concertar los términos de la aplicación de este importante principio.

En efecto, en el Primer Congreso Nacional de Legisladores de los Estados, el principio de la no reelección ocupó, fuera de agenda, la atención de la asamblea, que se había reunido para tratar asuntos de otra índole, que finalmente se vieron relegados a un segundo plano.

En esta asamblea se ventilaron de manera enconada diversos puntos de vista. Uno que llamó fuertemente la atención fue la deficiente redacción del artículo 83 del texto original de la Constitución de 1917.

Se argumentaba que el espíritu del Constituyente de 1917 buscaba que el presidente de la República, es decir la persona que había sido presidente, no pudiera volver a serlo jamás. Sin embargo, la redacción del artículo no lo expresaba así con toda puntualidad: *El presidente de la República entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto.*

El sujeto de la oración era, en efecto, el presidente de la República, no la persona que haya sido presidente, que después de serlo se convierte en un ciudadano común y corriente. Lo que una interpretación tendenciosa dejaba abierta la puerta para que un expresidente pudiera reelegirse.

En el mes de octubre de 1932 se lleva a cabo, pues, en el estado de Aguascalientes la Convención Nacional Extraordinaria del Partido Nacional Revolucionaria, a efecto de tratar y discutir ampliamente en el seno del Partido el principio de la no reelección.

Dicha Convención arrojó como resultado el siguiente dictamen a proponerse como iniciativa de reforma constitucional:

*1º El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República como constitucional, interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese puesto.*

*2º El gobernador constitucional designado por elección popular directa, sea ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interino, provisional o sustituto.*

*3º Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:*

*a). El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación*

*b). El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, por ministerio de la Ley y bajo cualesquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeña el cargo en los dos últimos años del periodo.*

*4° Los gobernadores no podrán ser electos senadores o diputados al Congreso de la Unión durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen de su puesto.*

*5° Los senadores o diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieran estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.*

*6° Los diputados de las H.H. Legislaturas de los Estados no podrán ser electos para el periodo inmediato.*

*7° Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los miembros de los Consejos Municipales o de las Juntas de Administración Civil, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios municipales antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.*

*8° Los diputados al Congreso de la Unión durarán en su encargo tres años.*

*9° Los senadores al Congreso de la Unión durarán en su encargo seis años*

*10° La Cámara de Senadores se renovará totalmente y no por mitad como lo hace actualmente<sup>128</sup>.*

Del dictamen en comento, se desprende evidentemente un profundo sentido antirreeleccionista; sin distinción alguna a todo lo que implique cargo de elección popular. Para extirpar el cáncer que envenenaba a una parte del cuerpo, se optó por cortar de tajo todo un órgano, incluso células sanas.

El argumento esgrimido por el Presidente del P.N.R., general Manuel Pérez Treviño, para aglutinar a los miembros del Partido en torno a la no reelección de los legisladores fue francamente débil.

Para abrirle el camino a la postura, se propuso ampliar el periodo del diputado de dos a tres años. Se argumentó que dos años era muy corto tiempo como para que elementos políticos de extracción popular desconocedores de las prácticas parlamentarias, se enteren debidamente y puedan desarrollar un labor eficiente para sus representados. Lo que en efecto, así lo era.

A juicio del partido, tres eran los años indicados para dotarse de la suficiente preparación, y lapso suficiente para que los diputados justifiquen, con una labor consciente y activa, la elección.

Sin embargo, existía como principio de la Revolución, según Pérez Treviño, la necesidad de renovarse, ante el derecho del ciudadano a reelegirse: *“Es fundamental, que el principio esté por encima del derecho. La posibilidad de reelegirse es un derecho de ciudadano; la necesidad de renovarse es un principio de la Revolución. El derecho de los individuos, por debajo del derecho de las multitudes. Venimos, pues, a quemar un derecho en aras de un principio”<sup>129</sup>.*

---

<sup>128</sup> Este dictamen fue tomado de Manuel Pérez Treviño, El Partido Nacional Revolucionario y la no reelección, Materiales de cultura y divulgación política mexicana 13, México, Partido Revolucionario Institucional, 1974, pp. 11-12.

<sup>129</sup> PEREZ TREVIÑO, Manuel, op. cit. p. 14.

### **III. DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1933**

En noviembre de 1932 se dio lectura en la Cámara de Diputados a la iniciativa formulada por los diputados afiliados al Partido Nacional Revolucionario, relativa a un paquete de modificaciones a los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 83, 84, 85 y 115.

Estas modificaciones recogían, desde luego, el mismo sentido de los planteamientos que postulaba el dictamen que con un acentuado espíritu antirreeleccionista, se había expedido como resultado de la Convención Nacional Extraordinaria del Partido Nacional Revolucionario. Por ello, en acatamiento a las resoluciones que contenía este dictamen, los diputados identificados con el PNR iniciaban ante el Congreso de la Unión las reformas constitucionales necesarias para la aplicación del principio de la no reelección.

El dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados señaló que con la iniciativa se buscaba establecer constitucionalmente el principio de la no reelección de una manera rígida para el Ejecutivo de la Unión y los gobernadores de los Estados de la República, y en otra modalidad, flexible por llamarla de alguna forma, por lo que se refería a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, a los diputados federales y locales y a los senadores, ampliando, por otra parte, el periodo de dos a tres años, para la actuación de los miembros del Poder Legislativo Federal.

Por lo que se refiere en particular a la no reelección de los integrantes del Poder Legislativo, el dictamen observa que era necesario armonizar las tradiciones y las ventajas de la no reelección, que se consideraban evidentes, con los beneficios de ser reelecto en el mismo cargo. La fórmula que se introdujo fue instaurar la no reelección relativa, ya que la absoluta traería consigo un fuerte inconveniente para los integrantes del Congreso de la Unión, porque siendo muy numerosos

en su composición, con dificultad se podría encontrar en cada periodo una generación de personas aptas para ejercer las importantes funciones de la representación popular.

Finalmente, en marzo de 1933 se declararon reformados los artículos constitucionales a los que hemos hecho mención.

Por lo que hace a la reforma que vino a establecer la reelección relativa de los diputados y senadores al Congreso de la Unión, el artículo 59 quedó como actualmente se encuentra y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933:

*“Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.*

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

Como bien se puede apreciar el texto de este artículo es idéntico al del punto 5 del dictamen del PNR que dio origen a esta reforma constitucional.

La reforma al artículo 59 nació, como ya lo hemos apuntado, a raíz de la amarga experiencia de esa época ante la reforma reeleccionista que se hiciera para beneficiar a un hombre, y no a una patria<sup>130</sup>.

#### **IV. INICIATIVA DE DECRETO DE REFORMA DE 1964**

En la sesión efectuada el día 13 de octubre de 1964, los diputados pertenecientes al grupo parlamentario del Partido Popular Socialista

<sup>130</sup> SAYEG HELU, Jorge, “El Constitucionalismo Social Mexicano”, op. cit., p. 759.

presentaron ante la Cámara de Diputados dos iniciativas para reformar sendos artículos constitucionales. Una de ellas se refería al establecimiento de la reelección de los ciudadanos diputados al Congreso de la Unión. La propuesta consistía en adicionarle al artículo 54, una fracción VI, que disponía lo siguiente: "*Los diputados podrán ser reelectos*"<sup>131</sup>.

A pesar de que esta iniciativa para establecer la reelección inmediata no llegó a concretarse en el texto constitucional, propició en el escenario político una serie de reacciones, todavía latentes y vigentes en el ánimo de muchos políticos, juristas y politólogos, a favor de la reelección inmediata de los legisladores.

En voz del diputado Vicente Lombardo Toledano, el Partido Popular Socialista argumentó su iniciativa, en consideraciones tales como:

- "*... el principio de la no reelección, que en otros países del mundo carece de sentido, porque las características de su desarrollo histórico son diferentes a las del nuestro, ha sido considerado por el pueblo mexicano durante casi un siglo como una de las condiciones para la existencia del régimen democrático y como garantía para la paz interior de la nación. Este hecho se debe a la amarga experiencia de los resultados de la presencia prolongada en el Poder de los mismos individuos que lo detentan...*"<sup>132</sup>.

- "*el principio de la no reelección ha tenido como objetivo fundamental impedir la continuación del presidente de la República; pero no el de los miembros de las Cámaras del Congreso Nacional*"<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. XLVI Legislatura., 1 Y, 13 de octubre de 1964, p. 8.

<sup>132</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>133</sup> *Ibidem*

- *"en todos los países del mundo, no importa el régimen social que en ellos prevalezca, la reelección de los representantes del pueblo es ley y costumbre"*<sup>134</sup>.

- *"la labor parlamentaria requiere capacidad y experiencia si ha de ser eficaz"*<sup>135</sup>.

- *"un diputado que sólo actúa durante doce meses en tres años, suponiendo que pudiera utilizarlos de un modo íntegro para realizar sus tareas, no puede adquirir ni los conocimientos ni la experiencia que el cargo de representante del pueblo y de la nación exigen"*<sup>136</sup>.

- *"es indispensable dictar una serie de medidas y promover un conjunto de reformas a nuestro régimen jurídico fundamental, con el objeto de darle al Poder Legislativo de la Nación la autoridad que durante largos años perdió y que debe recobrar, no sólo en beneficio de los propios integrantes de las Cámaras del Congreso, para lograr un trabajo eficaz, de ello, sino para que el régimen democrático de nuestro país tenga realmente bases firmes en las que pueda apoyarse"*<sup>137</sup>.

- *"No hay posibilidad de la formación de los cuadros parlamentarios si no existe la posibilidad de reelegirlos..."*<sup>138</sup>.

El dictamen de las comisiones respectivas, que fue puesto a la consideración de la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de ese mismo año, estaba redactado como sigue:

---

<sup>134</sup> Ibidem

<sup>135</sup> Ibidem

<sup>136</sup> Idem, p. 9.

<sup>137</sup> Ibidem

<sup>138</sup> Ibidem

*Artículo 59 .- Los senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Los diputados al Congreso no podrán ser reelectos para un tercer periodo consecutivo. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes.*

Cabe hacer notar que entre la propuesta del Partido Popular Socialista y el dictamen de las comisiones hubo dos importantes diferencias, que no se contraponían de manera irremediable. La propuesta se pronunciaba por añadir una fracción, la VI, al artículo 54. El dictamen, por su parte, se refería a reformar el artículo 59 por considerar por motivos de técnica jurídica<sup>139</sup> que ese era el lugar indicado para introducir la reelección de todos los diputados, -propósito al cual parecía referirse el espíritu de la iniciativa del PPS, y no sólo de los diputados de partido, a quienes el artículo 54 hacía alusión.

La otra diferencia consistía en que se admitía la reelección sucesiva, pero por un sólo periodo, en tanto que la iniciativa se postulaba por que fuera de manera irrestricta. La Cámara de Diputados aprobó el dictamen y se remitió a la Cámara de Senadores para su estudio y sin discusión acordó rechazar con el voto unánime de los asistentes la iniciativa iniciada en la Cámara de Diputados. Una vez de regreso la iniciativa a la Cámara de origen, se resolvió congelar el proyecto.

Sin embargo, la propuesta en comentario fue motivo de un fuerte debate, según cuenta Manuel Andrés López Obrador, en su libro "Entre la Historia y la Esperanza", que fue más allá de los recintos de la Cámara de Diputados y Senadores: el líder de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados de 1964 a 1967, Alfonso Martínez Domínguez,

<sup>139</sup> "Técnica legislativa.- De hecho o de derecho, el sistema que en cada país rige para la formación de las leyes. Puede ofrecer un aspecto científico acerca de los métodos más depurados para obtener la adecuada metodología en la redacción, utilizar el tecnicismo más preciso y evitar en lo posible reiteraciones, lagunas y contradicciones" CABANELLAS, Guillermo, "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", 20ª ed., Editorial Heliasta, México, 1992, p. 23.

tuvo un enfrentamiento político que trascendió a nivel nacional, con Carlos Alberto Madrazo, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en esa época.

Martínez Domínguez había decidido apoyar esta iniciativa, pero Madrazo la rechazó de inmediato. A principios de enero de 1965 advirtió que el pueblo en general, a través del partido señalaría a los diputados lo que tendrían que hacer. Ya que el asunto de la reelección para cualquier puesto de elección popular, incluida la presidencia de la República tendría que ser objeto de un debate más amplio. Ello, como era de esperarse provocó reacciones de todo tipo, hasta que el secretario de Gobernación de entonces, Luis Echeverría Álvarez, después de salir de un acuerdo con el presidente Díaz Ordaz, aclaró que para el primer mandatario de la nación el principio de la no reelección era una conquista “*intocable*”, a la cual se debía “*el equilibrio institucional de México*”.<sup>140</sup>

A pesar de ello, Martínez Domínguez mantuvo su postura, en defensa del proyecto agrupó en bloque a un número considerable de diputados. A fines de marzo, Madrazo manifestó abiertamente su oposición a la reforma, argumentando que la reelección impediría que se renovaran los cuadros políticos, lo cual, dijo, era una condición para la vitalidad del sistema. A fines de abril, en la IV Asamblea Nacional del PRI, los tres sectores del partido, obrero, campesino y popular, animados por Madrazo resolvieron rechazar las reformas propuestas al artículo 59 de la Constitución General de la República.

---

<sup>140</sup> LOPEZ OBRADOR, Manuel Andrés, “*Entre la Historia y la Esperanza*”, Edit. Grijalbo, México, pp. 78 y 79.

## **CAPITULO CUARTO**

### **LA REELECCION INMEDIATA DE LOS REPRESENTANTES EN EL DERECHO COMPARADO.**

**SUMARIO: I. ARGENTINA II. BRASIL III. ESPAÑA IV. ESTADOS UNIDOS DE AMERICA V. FRANCIA VI. REINO UNIDO VII. VENEZUELA.**

#### **I. ARGENTINA**

La Constitución vigente de Argentina sancionada por el Congreso General Constituyente el 22 de Agosto de 1994, es el resultado de un amplio proceso de consolidación democrática, que se inició después de que el pueblo argentino abandonó en 1983 el régimen militar que encabezaron los generales Viola y Galtiere durante aproximadamente una década.

Argentina adopta la república como forma de gobierno y su forma de Estado es la federal, según lo establece su propia Constitución Política (artículo 1º).

Es importante destacar que su sistema de gobierno es de tipo presidencial, lo que le da similitud con México, existiendo una diferencia importante en el sentido que el presidente argentino si se puede reelegir, -hasta antes de la Constitución actual no podía hacerlo- y su periodo es de cuatro años por seis del mexicano. Además la elección del presidente de la República en Argentina es de manera directa, pero a dos vueltas para el caso que en la primera vuelta, las elecciones no arrojen como resultado una fórmula, que se conforma por el presidente y el vicepresidente, con más del 45 por ciento de los votos, o con el 40 por ciento, siempre y cuando tengan respecto a la segunda fórmula con más votación, un margen de diferencia del 10 por ciento (artículos 96-98).

Otra similitud importante es que a mitad del periodo presidencial, tanto en Argentina como en México, tienen lugar elecciones que renuevan al Poder Legislativo, aunque el país sudamericano no lo hace en su totalidad, como es el caso de México respecto a la Cámara de Diputados.

El sistema de gobierno argentino, a partir de la Constitución de 1994, cuenta con una nueva figura que se le denomina jefe de gabinete de ministros, quien tiene a su cargo el despacho de los negocios de la nación, con la dirección del titular del Ejecutivo, nombrado y removido a discreción por el presidente de la República. Cabe aclarar, que esta remoción sólo puede darse como resultado de una evaluación global por parte del presidente de la gestión del jefe de gabinete. Es decir, el presidente de la República no puede controlar puntualmente acto por acto de lo realizado por el jefe de gabinete, sino sólo de manera integral.

El motivo principal que originó esta novedosa figura, fue el hecho de evitar la perniciosa duplicidad de funciones a que da lugar que un presidente de la República desempeñe simultáneamente funciones de administración y de política.

Igualmente, el jefe de gabinete de ministro pudiera servir políticamente como una válvula de escape para el caso que a mitad de un periodo presidencial, el Congreso argentino cuente con una mayoría de oposición, lo que daría lugar a la ingobernabilidad. Contando con esta figura se abre la posibilidad de que el titular del Poder Ejecutivo, ante la eventual falta de mayoría de diputados de su partido en el Congreso, concilie el nombramiento del jefe de gabinete de ministros con la oposición a efecto de darle cabida a la gobernabilidad.

Respecto al Poder Legislativo, según el artículo 44 de la Constitución argentina, el Congreso se conforma por *“dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires,…”*

A su vez el artículo 45, señala que la Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por los ciudadanos de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado, y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado. Actualmente la Cámara de diputados está conformada por 259 integrantes<sup>141</sup>.

Conforme a la Constitución vigente de la nación Argentina, para ser diputado, según el artículo 48, se requiere haber cumplido la edad de 25 años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella.

El artículo 50 establece que *“Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles; pero la Sala se renovará por mitad cada bienio;...”*.

Por su parte, el Senado se compone de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires elegidos en forma directa. Como requisitos para acceder a este cargo, se requieren treinta años cumplidos, haber sido seis años ciudadano de la Nación y disfrutar de una renta anual de dos mil pesos, además, de ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella (artículos 54 y 55).

Al igual que los diputados, los senadores son reelegibles de forma inmediata. Pero en este caso su mandato es por seis años. En cuanto a la renovación de la sala, se lleva a cabo a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años (artículo 56).

---

<sup>141</sup> Voz y voto, número 33, México, 1995, p. 46.

El año de 1994 resulta para Argentina el año de una nueva Constitución que, como lo afirma Humberto Quiroga Lavié, busca, entre otros importantes aspectos, fortalecer y hacer más efectivos los controles del Congreso de la Nación sobre el Poder Ejecutivo.<sup>142</sup> Por ello, resulta lógico que la nueva Constitución Argentina permita la reelección del diputado de manera inmediata, como igualmente lo permitía la anterior Constitución de 1949, con el objeto de arribar a dichos mecanismos de control.

Una de las modificaciones más importantes que adoptó esta constitución, por otra parte, es la reelección inmediata del presidente de la nación, como la señala el artículo 90: *"El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no puede ser reelegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un periodo."*

## II. BRASIL

Brasil al igual que Argentina, sufrió un régimen militar, que en este caso duró 29 años, de 1964 a 1985. Periodo durante el cual se sucedieron en la presidencia los siguientes militares: Castelo Branco, Emilio Garrastazu Médici, Ernesto Geysel y Joao Batista Figueiredo.

En agosto de 1985, José Sarney el primer presidente civil de la República Federal de Brasil desde el golpe militar de 1964,<sup>143</sup> nombra una Comisión para preparar un anteproyecto de Constitución *"como coronación del retorno al régimen civil en un clima de plena libertad y*

---

<sup>142</sup> QUIROGA LAVIE, Humberto et al. *"La Reforma de Estado"*, coedit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 302.

<sup>143</sup> José Sarney fue electo vicepresidente; el presidente era Tancredo Neves. Sin embargo, él no pudo tomar posesión por una grave enfermedad que al final le causó la muerte, por lo que asumió el cargo José Sarney.

*pluralismo democráticos* <sup>144</sup>. En febrero de 1987 se elige al Congreso Constituyente y queda formalmente instalado. <sup>145</sup>

Es así, que en octubre de 1988, la Constitución Política de la República Federativa de Brasil fue promulgada. Dicha Constitución señala, en el artículo primero, que todo poder emana del pueblo, quien lo ejerce por medio de sus representantes, elegidos directamente.

La Constitución de 1988 instituyó un gobierno republicano y presidencial, sin embargo, cabe aclarar, que el artículo segundo transitorio de esta Constitución ordenó que el 7 de septiembre de 1993 el *electorado* definiría, a través de plebiscito, la forma de gobierno, República o Monarquía Constitucional, así como el sistema de gobierno, parlamentarismo o presidencialismo, que debieran regir en Brasil <sup>146</sup>.

En efecto, cerca de 90 millones de brasileños acudieron a las urnas, en esa fecha, a decidir en definitiva por que forma y sistema de gobierno debiera seguirse en su país. Brasil por un amplio margen continuó republicana y presidencialista <sup>147</sup>.

Conforme al artículo 2º son poderes de la Unión, siguiendo la tradicional división de funciones, "*independientes y armónicos entre sí, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial*".

Respecto al Poder Legislativo es ejercido por el Congreso Nacional, que se compone de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal (artículo 44).

La Cámara de Diputados, por su parte, se compone "*de representantes del pueblo...*", que se eligen de manera directa proporcional a la población. Para tal efecto, existe una ley que hace los

<sup>144</sup> LAMOUNIER, Bolívar et al. "*La Reforma del Estado*", coedit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 503.

<sup>145</sup> Idem, p. 501

<sup>146</sup> La historia brasileña, a diferencia de la América hispánica, tuvo un prolongado régimen de gobierno monárquico de 1806 a 1889.

<sup>147</sup> LAMOUNIER, Bolívar et al. "*La Reforma del Estado*", op. cit., p. 502.

ajustes necesarios en el año anterior a las elecciones para que ningún Estado tenga menos de ocho ni más de setenta diputados (artículo 45). Cada legislatura dura cuatro años (artículo 44).

Por su parte, el Senado Federal se compone de representantes de los Estados y del Distrito Federal. Cada Estado y el Distrito Federal eligen tres senadores con un mandato de ocho años, renovándose el Senado cada cuatro años, en uno y dos tercios alternativamente (artículo 46).

Para poder acceder a un cargo de elección en el Congreso Nacional como requisito se necesita ser brasileño de origen o naturalizado, excepción hecha para el que ocupe la Presidencia de la Cámara de Diputados y la Presidencia del Senado Federal, cargos para los cuales se requiere ser brasileño de origen<sup>148</sup> (artículo 12.3).

Cabe resaltar, que conforme a lo estipulado por el artículo 14.5, son inelegibles *“para los mismos cargos, en el periodo siguiente, el presidente de la República, los gobernadores de Estado y del Distrito Federal...”*, no sujetando para esta ordenanza en ningún modo, a los diputados ni a los senadores. Luego estos representantes si pueden reelegirse de manera inmediata.

En la escena política brasileña, en la última década, se discutió ampliamente la posibilidad de cambiar su sistema de gobierno a uno parlamentario. Tan es así, como ya lo mencionamos, que este asunto fue sometido a consulta popular el 7 de septiembre de 1993. El electorado se pronunció por ser un país presidencialista. Esto lo traigo a cita para ilustrar el contexto político que vivió Brasil a efecto de implantar un sistema parlamentario sobre uno presidencial. En los regímenes

---

<sup>148</sup> Conforme al artículo 12 de la Constitución de Brasil, existen brasileños de origen y naturalizados. Los de origen son los nacidos en la República Federativa de Brasil, aunque de padres extranjeros siempre que éstos no estén al servicio de su país; los nacidos en el extranjero, de padre brasileño o madre brasileña, siempre que cualquiera de ellos esté al servicio de la República Federativa de Brasil; los nacidos en el extranjero de padre brasileño o madre brasileña, siempre que sean registrados en la oficina brasileña competente o vayan a residir a la República Federativa de Brasil antes de la mayoría de edad y, alcanzada ésta, opten en cualquier momento por la nacionalidad brasileña.

parlamentarios la reelección inmediata es lógica y natural para el pleno desarrollo de la carrera parlamentaria, por lo que consideramos que de alguna manera esta idea al permeó profundamente en los diferentes sectores de la sociedad brasileña durante el proceso de plebiscito.

Por lo que se refiere al titular del Poder Ejecutivo, y conforme al sistema presidencial de gobierno, éste se deposita en el presidente de la República, quien se auxilia para ejercerla por los ministros de Estado (Artículo 76).

El mandato del presidente de la República es de cinco años, prohibiéndose la reelección para el periodo siguiente. Es decir, se prohíbe la reelección inmediata. Lo que no obsta para que pasado un periodo pueda volver a ejercer el cargo (artículo 82).

### **III. ESPAÑA**

El caso de España es particularmente interesante por la serie de acontecimientos políticos que fueron antecedente de la actual constitución española.

Con la aprobación de la Constitución de España por referéndum el día 6 de diciembre de 1978, promulgada el día 29 del mismo mes y año, culmina en sentido estricto el proceso de transición política e inicia un fructífero periodo de consolidación y apertura democrática.

España atravesó cerca de cuatro décadas por un régimen dictatorial, conocido como el Estado franquista, que surgió precisamente con el triunfo del levantamiento militar en 1936 encabezado por Francisco Franco.

Dicho Estado franquista advirtió, desde luego, características propias de los regímenes fascistas de aquella época. Sin embargo, el régimen totalitario español, se flexibilizó hacia la última década de su existencia.

En 1975 con la muerte de Franco termina definitivamente una de las experiencias más dramáticas de la historia de España, que sin duda dejó profundas y serias reflexiones que el pueblo español proyectó hacia un afán democrático, que dio como resultado que el sistema político español sea hoy en día una de las democracias más puras del mundo. Como ya se mencionó la actual constitución española es el resultado de diversos y muy variados factores que en su momento confluyeron para dotar a España de una nueva carta suprema; pero sobre todo es el resultado de anteponer el interés del Estado, y ante todo el interés del Estado, sobre cualquier otro interés inferior, particular, de clase o de grupo.

La Constitución de España de 1978, en su artículo 1, establece:

*1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.*

*2.- La soberanía nacional, reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.*

*3.-. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.*

Al igual que la mayoría de los estados modernos, la soberanía nacional reside en el pueblo, quien la ejerce a través de sus representantes quienes son elegidos mediante las Cortes Generales, que representan al pueblo español. Estas se integran por el Congreso de los Diputados y por el Senado y tienen a su cargo la potestad legislativa del Estado, aprueban su presupuesto y controlan la acción de gobierno, además de otras que les confieren la Constitución (artículo 66).

Como en otros sistemas parlamentarios, corresponde a la Cámara baja (Congreso de los Diputados) la integración del gobierno y la potestad legislativa.

La Constitución fija las bases para la designación del Presidente del Gobierno (artículo 99) y determina el procedimiento correspondiente, así como en lo relativo al nombramiento de los demás miembros del gobierno (artículo 100).

*Artículo 99:*

*1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que, así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la presidencia del Gobierno.*

*2.- El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la Confianza de la Cámara.*

*3.- Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey lo nombrará presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá dicha propuesta a una nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere mayoría simple.*

*4.- Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgare la confianza para la investidura, se transmitirán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.*

*5.- Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del presidente del Congreso.*

## Artículo 100.

*Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente.*

En la práctica, en España, las disposiciones constitucionales respecto a las facultades del jefe de Estado (el Rey), no tienen un reflejo político fiel; el rey cumple en todo caso una función simbólica que en los hechos se ajusta a la composición política del Congreso y, por tanto, al mandato de la mayoría parlamentaria. Así, pues, la formación del gobierno deriva del Grupo mayoritario y, en su caso, de las alianzas parlamentarias que se articulen entre los distintos grupos representados en el Congreso.

De manera particular, y en lo que al Congreso de los Diputados se refiere, su estructura y organización se encuentra señalada en el artículo 68, apartado 1, el cual establece:

*“Artículo 68-1: El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley”<sup>149</sup>.*

A su vez, el artículo 68, apartado 4, señala la duración del encargo de los diputados, el cual será de cuatro años, debiendo terminar el mandato de los diputados *“cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara”*.

Si bien es cierto que el citado artículo 68, apartado 4, no hace ninguna manifestación respecto a la posibilidad o prohibición de la reelección de los diputados, la interpretación de permitir la reelección de los diputados se desprende del contenido del propio artículo 68, sección 5, el cual claramente establece:

---

<sup>149</sup> Idem, p. 67.

*"Artículo 68-5: Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos"*<sup>150</sup>.

El mencionado artículo establece como requisitos para ser elegible a una diputación, el estar en pleno uso de los derechos políticos de un ciudadano español, por lo cual, una persona que haya ocupado el encargo con anterioridad es por que se encuentra en pleno uso de sus derechos políticos los cuales no se agotan ni se restringen por haber sido diputado anteriormente. Por ello y al no haber una prohibición expresa de reelegirse, es evidente y lógico que dicha posibilidad se encuentre permitida. Además de que es una práctica común en el sistema político español.

#### IV. ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

El sistema político norteamericano ha exhibido una estabilidad casi absoluta durante los más de doscientos años de su historia, como lo prueba el hecho que desde 1788 se han celebrado cada cuatro años elecciones presidenciales y cada dos años los comicios para renovar al Congreso sin una sola interrupción, ni siquiera en periodos críticos como los que experimentó la Unión Americana durante la Guerra Civil y las dos Guerras Mundiales<sup>151</sup>.

Estados Unidos es una república presidencial federal conformada por 50 estados. La Constitución vigente fue promulgada el 17 de septiembre de 1789. Con el tiempo se le han agregado 26 enmiendas, las diez primeras relativas a los derechos de los ciudadanos frente al Estado (*Bis of Rights*). La estructura del gobierno está determinada por una estricta división de poderes, base del sistema de *checks and balances* (verificación y balance) entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

---

<sup>150</sup> *Idem*, p. 68.

<sup>151</sup> AGUIRRE, Pedro, "Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones", Edic. Trazos, Centro de Investigación, A.C., México, 1993, p. 54.

A la cabeza del Poder Ejecutivo, está el Presidente de la República, quien es a la vez jefe de Estado y de Gobierno. El presidente es electo por un colegio electoral conformado, por 538 miembros que son seleccionados en comicios por los ciudadanos de cada estado. Quien aspire a ser presidente de los Estados Unidos deberá ser mayor de 35 años, ciudadano americano por nacimiento y mantener su residencia en el país por 14 años previos a la elección. El mandato presidencial dura cuatro años, pero el jefe de Estado puede ser reelecto para un nuevo periodo cuatrienal. El derecho de reelección del presidente fue restringido en 1951 tras la aprobación de una enmienda constitucional. Desde entonces, el titular del Poder Ejecutivo puede ser reelecto sólo en una ocasión.

El Congreso norteamericano es bicamaral. La cámara alta es el Senado, compuesto por cien miembros electos para un periodo de seis años. A cada estado de la unión, sin importar su tamaño ni el número de su población, corresponde dos senadores. Un tercio del senado se renueva cada dos años. Los senadores en la actualidad son electos directamente por los ciudadanos en virtud a una reforma constitucional aprobada en 1913. La Cámara de Representantes consta de 435 miembros, todos ellos también electos directamente por los ciudadanos. El número de representantes en cada Estado en la cámara baja es directamente proporcional a la dimensión de su población. El mandato de los representantes dura dos años. Tanto senadores como representantes pueden reelegirse indefinidamente.

El artículo primero, sección 1, de la Constitución, establece que las facultades legislativas, se depositarán en un Congreso de los Estados Unidos, el cual se compone de un Senado y una Cámara de Representantes<sup>132</sup>.

Por lo que se refiere a la Cámara de Representantes, la sección 2 del citado artículo primero, establece que:

---

<sup>132</sup> WILSON, James. "El Gobierno de los Estados Unidos", Trad. Juan Navez Ruiz, Edit. Limusa, México, 1992, p. 37.

*“La Cámara de Representantes se compondrá de miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los distintos Estados, y los electores en cada Estado cumplirán con los requisitos exigidos a los electores de la sección más numerosa de la asamblea Legislativa de dicho Estado.*

*No podrá ser representante ninguna persona que no haya cumplido veinticinco años de edad, que no haya sido durante siete años ciudadano de los Estados Unidos y que, al tiempo de la elección, no resida en el Estado que lo elige”<sup>133</sup>.*

Tal y como se desprende de la sección 2 del artículo primero, los únicos impedimentos para ser diputado son no tener la edad requerida (25 años), no tener la antigüedad solicitada (7 años como ciudadano de los Estados Unidos) y no tener la residencia (7 años de vivir en el Estado que lo elige).

Aunado a esto, el contenido de la Enmienda XIV, sección 2, la cual fue ratificada en 1868, señala, además, como impedimentos para ser representante los siguientes:

*“Enmienda XIV, Sección 3: No podrá ser senador o representante en el Congreso, ni electo Presidente o Vicepresidente, ni desempeñará cargo civil o militar alguno, bajo la autoridad de los Estados Unidos o de cualquier Estado, las personas que habiendo prestado juramento de defender la Constitución de los Estados Unidos, en su carácter de miembros del Congreso, como funcionarios de los Estados Unidos, como miembros de una Asamblea Legislativa estatal o como funcionarios ejecutivo o judiciales del mismo, hayan tomado parte en alguna insurrección o rebelión contra los Estados Unidos o hayan prestado ayuda o socorro a los enemigos de éstos. Pero el*

---

<sup>133</sup> Ibidem.

*Congreso, por el voto de las dos terceras partes de cada Cámara pueden hacer desaparecer tal incapacidad*<sup>154</sup>.

Una de las principales características que distinguen al Congreso norteamericano de otras cámaras legislativas en el mundo, es la ausencia casi total de la disciplina de voto entre los legisladores. Tanto representantes como senadores gozan de una amplia libertad de criterio en el momento de adoptar una postura frente a las cuestiones que se discuten en las cámaras<sup>155</sup>.

## V. FRANCIA

La República Francesa es régimen semipresidencial, no obstante que la historia política de Francia, encuentra uno de sus ejes en el parlamentarismo.

La Constitución de Francia, fue adoptada en el referéndum del 28 de octubre de 1958 y promulgada el 4 de octubre de 1958, lo que da paso a la actual V República, y su principio es *gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*. ( artículo 2 constitucional).

El jefe de Estado es el presidente de la República, electo por el voto universal y directo de los ciudadanos para un mandato de siete años con la posibilidad de reelegirse indefinidamente. Para ser declarado electo es necesario contar con la mayoría absoluta de los votos depositados. En caso contrario, se convoca a una segunda vuelta en la que contendrán los dos candidatos con mayor votación obtenida en la primera vuelta.

El presidente nombra con la aprobación de la Asamblea Nacional a un primer ministro como responsable de la conducción del gobierno, sin que sea necesario para ello contar necesariamente con el respaldo de la mayoría parlamentaria. Sin embargo, el primer ministro debe

<sup>154</sup> Idem, pp. 411-412.

<sup>155</sup> AGUIRRE, Pedro, "Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones", op. cit., p. 171.

presentar su dimisión, conforme a la dinámica política y no como obediencia a un ordenamiento jurídico, al presidente de la República si la Asamblea Nacional adopta una moción de censura o desaprueba algún programa de gobierno.

La Asamblea Nacional y el Senado componen al Parlamento, como un órgano bicamaral.

Los integrantes a la Asamblea Nacional, principal cuerpo legislativo del país, son los diputados, electos de forma directa mediante sufragio universal, conformada en la actualidad por 577 miembros<sup>136</sup>, lo cuales pueden reelegirse indefinidamente. La duración de la legislatura no está determinada en la Constitución, sino en una ley orgánica, actualmente dura cinco años. El presidente de la República, puede previa consulta con el primer ministro y los presidentes de las Asambleas, pronunciar la disolución de la Asamblea Nacional, con lo que correrá un término de veinte días a lo menos y cuarenta a lo más para celebrar elecciones respecto a este cuerpo legislativo. No procederá ninguna otra disolución durante el año que siga a la fecha de estas elecciones.

El Senado es elegido por sufragio indirecto. Representa a las colectividades territoriales de Francia y tienen un mandato de nueve años. Son designados por un colegio electoral que conforman las principales autoridades municipales. Esta Cámara se renueva en tercios cada tres años.

## VI. REINO UNIDO

Las instituciones políticas y jurídicas del Reino Unido son muy distintas y complejas a las de México. Su forma de gobierno y sus sistemas políticos son totalmente distantes de la tradición política mexicana. Sin embargo, consideramos importante examinar el caso del

---

<sup>136</sup> AGUIRRE, Pedro, *"Elecciones y Política en Francia"*, Edit. Nuevos Horizontes editores, S.A. de C.V., México, 1996, p. 1.

Reino Unido por la rica tradición que goza su sistema parlamentario, toda vez que es precisamente aquí donde tiene su origen el parlamentarismo que surge inicialmente para despojar al Rey de sus poderes ilimitados.

El Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte es una monarquía constitucional parlamentaria organizada dentro de un Estado unitario. El sistema político británico es el resultado de una larga evolución histórica. El Reino Unido posee una Constitución no escrita, fundamentada en la costumbre, que ha sufrido modificaciones trascendentales a lo largo del tiempo. Aunque consuetudinario, el sistema constitucional británico se sustenta en un importante legado de legislación formal como es el caso de la Carta Magna (1215), el *Bill of Rights* (1688), el *Reform Bill* (1832), el *Habeas Corpus Act* (1679), el *Act of Settlement* (1701), el *Act of Union With Scotland* (1707), los *Parliaments Acts* (1911 y 1949) y el *Ministry of the Crown Act*, principalmente.

El Reino Unido está constituido por cuatro países: Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte.

El monarca es el jefe de Estado y simboliza la unidad del Reino. Sus facultades son, en la actualidad y contrario a lo que pudiera pensarse, meramente protocolarias. Formalmente, sin embargo, el rey o reina, en su caso, efectúa importantes funciones. Legalmente el monarca es jefe del ejecutivo, parte integral de la legislatura, jefe del poder judicial, generalísimo de todas las fuerzas armadas de la Corona y gobernador supremo de la iglesia de Inglaterra<sup>157</sup>.

Además el monarca puede convocar y disolver el Parlamento, debe dar su consentimiento a toda la legislación aprobada en las Cámaras, designa a todos los funcionarios públicos importantes (miembros del gabinete, jueces, oficiales del ejército, representantes diplomáticos, etc. Su aprobación es necesaria para que un primer

<sup>157</sup> "El Sistema de Gobierno del Reino Unido". Folleto Editado por el Foreign and Commonwealth Office, Inglaterra, 1992. p. 15.

ministro pueda formar gobierno, para dar validez a los tratados internacionales, para declarar la guerra, lo cual naturalmente hace, ya que como lo señalé en la práctica el monarca, se limita a desempeñar actos ceremoniales, reduciendo sus actividades políticas al deber de mantenerse informado de todos los asuntos públicos del Reino.<sup>134</sup> La monarquía es hereditaria.

El Parlamento está compuesto por la reina, Cámara de los Lores y Cámara de los Comunes. Siendo absolutamente predominante la Cámara de los Comunes (electiva) sobre la de los Lores.

La Cámara de los Comunes se integra con 651 representantes -524 en Inglaterra, 72 en Escocia, 38 en Gales y 17 en Irlanda del Norte- electos en todo el Reino Unido por el voto directo de los ciudadanos en 651 distritos electorales en los que está dividido el territorio británico. No existe ninguna forma de representación proporcional. La duración de una legislatura es de cinco años y los representantes, desde luego, pueden ser reelectos. Para ser elegible a la Cámara de los Comunes conforme a la costumbre política, se requiere una edad mínima de 21 años y no estar inhabilitado, además de ser ciudadano del Reino Unido. Entre los inhabilitados se encuentran los quebrados, personas sentenciadas, además de los miembros del clérigo.

Todo candidato deberá ser propuesto y secundado por dos electores que pertenezcan al distrito electoral y contar con la firma de otros ocho electores. No es obligatorio que los candidatos cuenten con el apoyo de un partido político.

Solamente una vez desde 1945 (en el periodo 1959-64) ha podido transcurrir completo un ciclo legislativo, toda vez que el monarca tiene la facultad formal de disolver al parlamento lo que en la práctica se da a petición del primer ministro quien lo hace motivado comúnmente por intereses de índole político. Los miembros del Parlamento son electos normalmente en una elección general que involucra a todos los distritos,

---

<sup>134</sup> AGUIRRE, Pedro, "Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones", op. cit. p. 377.

o en una elección particular, celebrada como un procedimiento extraordinario para cubrir los escaños vacantes por causa de muerte, renuncia o expulsión del titular durante el transcurso de la legislatura.

La Cámara de los Comunes es presidida por una figura especial llamada *Speaker*, quien es el responsable del buen desempeño del trabajo legislativo. El *Speaker* es un funcionario apolítico y apartidista encargado de garantizar la observancia de todas las reglas, costumbres, y formas y prácticas acumuladas por mucho tiempo y que rigen al quehacer parlamentario.

Como la mayoría de los órganos legislativos en el mundo, la Cámara de los Comunes organiza su labor en comités especializados dedicados al análisis de todas las iniciativas de ley según el campo de la actividad gubernamental de la que se trate. La composición de los comités varía desde 16 hasta 50 miembros, incluyendo siempre al ministro responsable del área respectiva y al ministro en la sombra de la oposición.

En el Reino Unido tienen facultad para iniciar una ley el monarca, el gobierno de Su Majestad y los integrantes de ambas Cámaras parlamentarias. La mayoría de las iniciativas las presenta el gobierno de Su Majestad, quien al tener la mayoría en la Cámara de los Comunes no tiene mayor obstáculo para que se aprueben, dada la disciplina partidista que opera en el Parlamento. Es precisamente a esta sólida disciplina partidista que se debe el gran poder del primer ministro.

La Cámara de los Lores, la integran cerca de mil "*Pares del Reino*", incluyendo los príncipes de sangre real, los pares hereditarios de Inglaterra, Escocia, Gran Bretaña y Reino Unido, pares vitalicios para acudir a la Cámara en funciones judiciales, pares vitalicios y los arzobispos. Para acceder a la Cámara de los Lores, se requiere de 21 años de edad. Los títulos de par los concede el monarca a propuesta del primer ministro. Por regla general se conceden en reconocimiento a los servicios prestados en política o en otros servicios de vida pública, esta Cámara ofrece la oportunidad de participar en la vida parlamentaria a

personas que, pudiendo aportar una contribución positiva a la vida pública, no desean tomar parte en la política de partidos.

La Cámara de los Lores, otrora dominante en el Parlamento ha visto declinar su poder desde la implantación del voto universal y directo, en el año de 1911, con el que se elige a la Cámara de los Comunes. A los Lores solo les queda un voto suspensivo sobre las leyes aprobadas por los comunes, pudiendo retardar la entrada en vigor de una ley relativa a la economía por tan sólo treinta días, y por un año la relativa a otros temas. También conserva su función como corte de apelación en lo judicial. La inutilidad de esta Cámara parece evidente.

El Gobierno de Su Majestad, por su parte, es dirigido por el primer ministro, quien también es jefe del partido dueño de la mayoría en la Cámara de los Comunes. El Gabinete se compone de unos 20 ministros encargados de cada una de las distintas ramas de la administración y el gobierno. Cada ministro se hace responsable ante el Parlamento del trabajo que se desempeña en su área, viéndose obligado a renunciar si se reportan fallas considerables.

El Gabinete tiene como misión la iniciación y toma de decisiones sobre la política gubernamental, el control supremo del Gobierno y la coordinación de los distintos departamentos gubernamentales. Los miembros del gabinete son por lo general miembros del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes, además de ser integrantes de dicha Cámara.

El primer ministro es nombrado formalmente por el monarca, quien siempre nombrará al dirigente del partido vencedor en las elecciones generales. En el rarísimo caso de no existir mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes, o de no darse un acuerdo de coalición entre dos o más partidos, el monarca podrá entonces escoger a un primer ministro utilizando cierto grado de discrecionalidad, pero procurando ser muy cuidadoso en hacer una elección aceptable para el Parlamento. El resto de los ministros son también designados formalmente por el monarca, bajo la casi inapelable recomendación del primer ministro. Por

su parte, el principal partido de oposición nombra a un gabinete alterno o a la sombra (Shadow Cabinet), cuyo trabajo consiste en hacer un estricto seguimiento a la labor desarrollada por el gobierno. A cada ministro corresponderá un rival en la sombra, parlamentario de la oposición que será un vigilante severo. En caso de pasar la oposición al gobierno, los miembros del gabinete a la sombra pasan a ser por lo regular, los nuevos ministros encargados.

## VII. VENEZUELA

Al igual que en otros países sudamericanos, en Venezuela han existido regímenes militares. El general Juan Vicente Gómez, por ejemplo, detentó el poder por cerca de 27 años, hasta el 17 de diciembre de 1935, año en que murió por vejez y enfermedad. Al día siguiente asumió el Poder Ejecutivo por elección del Congreso, el también general Eleazar López Gutiérrez, quien se dio a la tarea de instrumentar la transición de la dictadura a la democracia, dejando el cargo pacíficamente y por mandato constitucional en el año de 1941. En este mismo año fue electo también por el Congreso y para un periodo de cinco años, como lo ordenaba la Constitución de aquella época, el general Isafas Medina Angarita.

El 18 de octubre de 1945 un golpe de Estado le arrebató el poder al general Medina Angarita. Tomó el poder una junta revolucionaria de gobierno, integrada por dos oficiales del ejército (el mayor Carlos Delgado Chalbaud y el capitán Mario Vargas), cuatro dirigentes del Partido Acción Democrática (Rómulo Betancourt, Luis Beltrán Prieto Figueroa, Gonzalo Barrios y Raúl Leoni) y un independiente (Edmundo Fernández). Cabe aclarar, que entre las razones más importantes que argumentaron los golpistas para derrocar al general Medina Angarita se encontraban: *“convocar al país a elecciones generales, para que mediante elecciones el sistema de sufragio directo, universal y secreto, puedan los venezolanos elegir sus representantes, darse la*

*Constitución que anhelan y escoger el futuro presidente de la república*<sup>159</sup>.

La citada junta revolucionario convocó a una Asamblea Nacional Constituyente en el año de 1946. Dicha Asamblea Constituyente sancionó al año siguiente una nueva Constitución, bajo la cual se eligió como presidente de la República, mediante sufragio directo, al civil Rómulo Gallegos, quien tomó posesión el 14 de febrero de 1948. Sin embargo, poco duró el gusto de la democracia y en ese mismo año de 1948, el 24 de noviembre, un golpe militar derrocó al presidente Gallegos. Una junta militar secuestró el poder, y gobernó hasta el año de 1950, cuando su presidente, coronel Carlos Delgado Chalbaud, fue asesinado.

El 30 de noviembre de 1952 de nueva cuenta se realizaron elecciones, resultando favorecido con el voto directo de la ciudadanía Jóvito Villalba. Las fuerzas Armados no reconocieron los resultados e impusieron como presidente de la República al coronel Marcos Pérez Jiménez, el 2 de diciembre de 1952, quien fue ratificado por el Congreso. El coronel Marcos Pérez gobernó hasta el 23 de enero de 1958, fecha en que un nuevo movimiento militar lo expulsó del poder.

Dos juntas, una militar y una de gobierno, se encargaron de los derroteros de la Nación. La primera la encabezó el contralmirante Wolfgang Larrazábal; la segunda la presidió Edgar Sanabria. El 7 de diciembre de 1958 las dos juntas convocaron a elecciones presidenciales en las que resultó electo Rómulo Betancourt, quien se dio a la tarea de convocar a un Congreso Constituyente, para que éste a su vez, expidiera el 23 de enero de 1961, la vigente Constitución de la República de Venezuela.

La Carta Magna de Venezuela contiene como principios dogmáticos que su gobierno *"es y será siempre democrático, representativo..."* (artículo 3º). En cuanto a *"la soberanía, reside en el*

<sup>159</sup> MORON, Guillermo. *Breve Historia Contemporánea de Venezuela*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 278.

*pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público” (artículo 4º).*

Son órganos del Poder Público el Poder Legislativo Nacional, el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Judicial.

El Poder Legislativo Nacional se ejerce por el Congreso, integrado por dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados (artículo 138).

Los Diputados son elegidos por voto universal y directo, y con representación proporcional de las minorías (artículo 151).

De igual forma, a los Senadores se les elige por voto universal y directo. Se eligen dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, más los senadores adicionales que resulten de la aplicación del principio de la representación de las minorías. Además, son miembros del Senado de manera vitalicia los ciudadanos que hayan representado la Presidencia de la República por elección popular (artículo 148).

Para ser diputado conforme al artículo 152, se requiere ser venezolano por nacimiento y mayor de veintiún años.

Consideramos importante transcribir el artículo 140, toda vez que ahí se enlistan una serie de funcionarios, a quienes se les establecen límites para poder ser elegidos diputados o senadores:

*“No podrán ser elegidos o senadores o diputados:*

*1º.- El presidente de la República, los ministros, el secretario de la Presidencia de la República y los presidentes y directores de Institutos Autónomos hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos;*

*2º.- Los gobernadores y secretarios de gobierno de los estados, Distrito Federal y Territorios Federales hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos si la*

*representación corresponde a su jurisdicción o mientras ejerzan el cargo si se trata de otra jurisdicción; y,*

*3°.- Los funcionarios o empleados nacionales, estatales o municipales, de institutos autónomos o de empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, cuando la elección tenga lugar en la jurisdicción en la cual actúan, salvo si se trata de cargo accidental, electoral, asistencial, docente o académico, o de representación legislativa o municipal.*

*La ley podrá establecer la inelegibilidad de algunos funcionarios electorales."*

Como se puede apreciar, estas limitantes en ningún momento consideran como factor de inelegibilidad, el ser diputado o senador en funciones. Por ello, podemos afirmar, que sí está permitido para lo que se refiere a los legisladores la reelección inmediata. Aún más, si así no fuera el espíritu de esta Constitución, estaría establecido de manera expresa como lo hace para el caso de la reelección inmediata del Presidente de la República, la cual está prohibida, precisamente, de manera puntual, como lo veremos líneas adelante.

En cuanto al Poder Ejecutivo Nacional, se ejerce por el Presidente de la República., que es jefe de Estado y del Ejecutivo Nacional (artículo 181).

Para ser poder ser elegido presidente de la República, se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar, es decir, laico (artículo 182).

La elección del Presidente se lleva a cabo por votación universal y directa, a mayoría relativa (artículo 183).

Conforme al artículo 184, "*No podrá ser elegido presidente de la República quien está en ejercicio de la Presidencia para el momento de*

*la elección, o lo haya estado durante cien días en el año inmediatamente anterior, ni sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad”.*

Por su parte, el artículo 185 establece: *“Quien haya ejercido la Presidencia de la República por un periodo constitucional o por más de la mitad del mismo, no puede ser nuevamente presidente de la República ni desempeñar dicho cargo dentro de los diez años siguientes a la terminación de su mandato”.*

## CAPITULO QUINTO

### **PRESIDENCIALISMO Y FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO.**

**SUMARIO:** I. PRESIDENCIALISMO EN MEXICO II. EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO III. LA SUPRESION DEL PRINCIPIO DE LA NO REELECCION INMEDIATA PARA LOS DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA UNION IV. CONSIDERACIONES RESPECTO A LOS SENADORES.

#### **I. PRESIDENCIALISMO EN MEXICO.**

Con excepción de los intentos monárquicos de Iturbide y Maximiliano de Habsburgo, la historia política de México ha girado en torno a un sistema de gobierno presidencial. Se ha sostenido que a partir de la etapa postrevolucionaria, México ha edificado un régimen presidencialista -deformación del presidencialismo-, por las vías constitucionales y por la práctica política, como uno de los ejes del sistema político mexicano. Y en efecto, así lo ha sido.

En un sistema presidencial, el Poder Ejecutivo es normalmente unitario -algunos países cuentan con la figura del vicepresidente-. El presidente que es al mismo tiempo jefe de estado y jefe gobierno; es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste; puede nombrar y remover libremente a los secretarios de estado; ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el Congreso, al que el primero no puede disolver<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> CARPIZO, Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", op. cit., p. 14.

El sistema presidencial mexicano tiene fuerte influencia del estadounidense, en el cual se inspiró. De hecho el sistema presidencial del vecino país del norte sienta las bases para conformar la mayoría de las constituciones del hemisferio<sup>161</sup>. Tanto el norteamericano como el mexicano, son, desde luego, sistemas presidenciales poderosos, con un cúmulo de facultades muy amplias.

Sin embargo, el desarrollo del sistema presidencial mexicano ha sido muy distinto al de nuestro vecino del norte, en donde el respeto al Legislativo y Judicial, no es un mero principio legal.

Si bien es cierto que en la teoría política se habla de las bondades del equilibrio entre los poderes para garantizar la libertad y seguridad del individuo en un juego de pesos y contrapesos del poder, en México no ha sido así. En nuestro país ha existido un Poder Ejecutivo omnímodo que ha cargado la balanza completamente a su favor inhibiendo y hasta maniatando muchas veces a los otros dos poderes. Para Octavio Paz, *"el Senado y la Cámara de Diputados han sido y son dos cuerpos parlanchines y aduladores que jamás han ejercitado crítica alguna; el Poder Judicial es mudo e impotente"*.<sup>162</sup> Cabría aclarar que Paz afirmó esto a principios de los setenta, cuando quizá el Congreso así era. La verdad es que las cosas han cambiado mucho desde esa época hasta nuestros días. Ello se debe básicamente a los diputados de oposición que en mayor número han podido acceder a la Cámara, ya que las críticas que se han dirigido al Poder Ejecutivo desde el seno de este cuerpo, rara vez han provenido de un diputado que pertenezca al mismo partido del presidente. En lo concerniente al Poder Judicial, podemos decir que también ha experimentado un sustancial avance de independencia respecto del Ejecutivo, situación que aun resulta un desarrollo progresivo e inacabado.

---

<sup>161</sup> Para Emilio Rabasa los sistemas debieran llamarse europeo el uno, que nació en Europa y se ha extendido a todo el continente, y americano el otro que tuvo su origen en los Estados Unidos de América, y ha influenciado a todo el hemisferio. RABASA, Emilio, op. cit. p. 139.

<sup>162</sup> PAZ, Octavio. *"Postdata"*, 2ª ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 260.

Podría afirmarse, entonces, que la división real y efectiva de poderes, no existe ni ha existido en México por lo menos desde un tiempo razonable a la fecha. Por tanto, la libertad del individuo no ha estado del todo a salvo en el marco del actual sistema político que impera en México.

Muchos son los factores; históricos, culturales, políticos y constitucionales, que conjugados armónicamente explican la concentración absoluta en un solo hombre del poder en México.

Por lo que se refiere a la herencia histórica recurrimos a Octavio Paz, quien ha dicho que los presidentes mexicanos son los sucesores de los tlatoanis aztecas<sup>163</sup>. Hay que recordar que en la organización política de los aztecas, las ciudades estaban gobernadas por un tlatoani -rey-, quien tenía la potestad de heredar el trono, generalmente a un pariente<sup>164</sup>. Arriba del tlatoani, se encontraba de manera unipersonal el huey tlatoani -el gran rey-, quien gobernaba a un gran reino. El imperio azteca estaba conformado de tres grandes reinos: México, Tetzco y Tlacopan. Un reino comprendía varias ciudades con sus respectivos tlatoanis, como ya se mencionó. El huey tlatoani residía en la ciudad capital del reino<sup>165</sup>.

Además, como lo señala con acierto Jorge Sayeg Helú, existía la creencia entre los aztecas que el poder del tlatoani derivaba directamente de la divinidad.

La influencia del poder unipersonal y robusto, también se remonta históricamente a la época de la colonia. El virrey gobernaba de manera directa las tierras de lo que hoy es México. Representaba la máxima autoridad política y administrativa, en consecuencia concentraba un amplio poder; además también fungía como el representante de la Corona española; su autoridad en las colonias comprendía la jefatura militar; era capitán general de todos los territorios; el jefe político y la

---

<sup>163</sup> *Idem*, p. 297.

<sup>164</sup> CARRASCO, Pedro, *"Historia General de México"*, 3ª ed., Edit. El Colegio de México, México, 1983, p. 206.

<sup>165</sup> *Idem* p. 205.

suprema autoridad administrativa; su autoridad judicial como presidente de la Audiencia tenía el rango más alto y compartía la máxima autoridad eclesiástica como vicepatrono de la Iglesia; igualmente, el virrey nombraba a los gobernadores de las provincias<sup>166</sup>. Es decir, el virrey encarnaba en la colonia el poder absoluto del monarca español<sup>167</sup>.

Del siglo pasado cabe hacer mención que tanto Santa Anna como Juárez, tuvieron que hacer acopio excesivo de poder ante la necesidad de afirmar el poder nacional. El primero ante la crisis que se desató por la segregación de más de la mitad del territorio nacional; y el segundo ante la lucha contra los conservadores y para estar en condiciones de apuntalar las Leyes de Reforma.

En este siglo, es sabido y conocido el gran poder del que disfrutaron los caudillos de la revolución una vez encumbrados en la silla presidencial, tal es el caso de Obregón y Calles, principalmente.

Por lo que respecta a razones culturales, Enrique Krauze sostiene lo siguiente: "... en México, desde que es México, el Presidente tiene un poder inmanente similar al de la Virgen de Guadalupe"<sup>168</sup>. Como se ha dicho, en la época de los aztecas se creía que el poder del tlatoani derivaba de la divinidad<sup>169</sup>. En nuestros días de alguna manera existe arraigada una cultura que cree que el presidente lo puede todo y por consiguiente es blanco de una serie de solicitudes numerosas, distintas y muy variadas por parte de un sector de la población que por distintos medios le solicitan apoyo de diversa naturaleza.

Una vez más recurrimos a Octavio Paz: "*El respeto fanático a la persona del caudillo es un sentimiento de origen árabe que se encuentra en todo el mundo hispánico; la religiosa reverencia que*

---

<sup>166</sup> MORENO TOSCANO, Alejandra. "Historia General de México", 3ª ed., Edit. El Colegio de México, México, 1989, p. 355.

<sup>167</sup> MADRID HURTADO, Miguel de la, "Estudios de Derecho Constitucional", op. cit., p. 183.

<sup>168</sup> KRAUZE, Enrique. "Por una Democracia sin Adjetivos", Edit. Joaquín Mortiz Planeta, México, 1986, p. 34.

<sup>169</sup> SAYEG HELU, Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México (1808-1989)", Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 39.

*inspiran los atributos impersonales del presidente a los mexicanos es un sentimiento de raíz azteca*<sup>170</sup>.

En cuanto a los factores políticos, la piedra angular se encuentra en la simbiosis que el Partido Revolucionario Institucional y el presidente han establecido. Esta estructura política dual es la que dota al presidente de facultades que algunos autores han llamado indebidamente metaconstitucionales y que hacen la diferencia entre un régimen presidencial y uno presidencialista. Es decir, el primero se constriñe al marco constitucional y el segundo ejerce facultades extraordinarias, lo que significa la degeneración del propio sistema presidencial.

El Partido Revolucionario Institucional que en su origen se denominó Partido Nacional Revolucionario surge en México para aglutinar a las fuerzas militares que se disputaban el poder con las armas, y en consecuencia buscar sucesiones en paz, al ir logrando este objetivo, dicho organismo cobra fuerza y empieza a debilitar a los caciques regionales y locales que no se habían adherido a este organismo político, lo que le da un efectivo control nacional y centralizado. Con el tiempo el Partido (en adelante P.R.I.) se transformó en un organismo burocrático que cumple funciones político-administrativas. Su misión principal es la dominación política por el control y la manipulación de los grupos populares, a través de los líderes que dirigen los sindicatos del sector obrero y las asociaciones del sector campesino.

El P.R.I. no conoce la democracia interna y generalmente es dominado por un grupo de jefes -es sabido que al presidente de dicho partido lo designa el presidente de la República- que cumplen obediencia ciega al presidente en turno. Jamás ha sido un órgano de crítica de la acción presidencial; le ha sido de apoyo incondicional a sus medidas y de diligente ejecución a sus órdenes.

---

<sup>170</sup> PAZ, Octavio, "Postdata", *op. cit.*, p. 260.

Desde 1936 -año en que se le impone exilio al general Calles- el jefe real del P.R.I. es el presidente de la República. Esto le representa una serie de facultades que van más allá del marco constitucional: la designación del candidato del P.R.I. a la presidencia de la República -el fiel de la balanza, como diría José López Portillo-, que en la práctica, hasta 1994, ha ganado todas las elecciones presidenciales; la designación de los candidatos de las gubernaturas de los estados, lo que actualmente ya no es garantía de acceder al cargo de gobernador ante los recientes triunfos de los candidatos del Partido Acción Nacional; tiene fuerte influencia en la designación de los candidatos a senadores y diputados, que contiendan por el P.R.I.; igualmente, sucede con las más importantes candidaturas a puestos de elección popular como las Presidencias Municipales de las principales ciudades del país; tiene efectivo control sobre las principales organizaciones corporativas del país, como son los sindicatos y organismos populares, que integran los sectores del P.R.I.

Estos mismos arreglos políticos que están arraigados en lo más profundo de la práctica política mexicana le han permitido al presidente de la República *destituir* gobernadores, que de alguna forma le sean incómodos a su proyecto político. Hasta la fecha no se ha dado el caso que el Presidente logre remover a un gobernador que pertenezca algún partido de oposición, que en todos los casos sería el PAN. Si, en cambio, se ha dado el caso concreto que el jefe del Ejecutivo federal quite a un gobernador de extracción priista para poner a uno panista<sup>171</sup>.

Los medios que tiene a su alcance el presidente para remover gobernadores, son distintos. Normalmente es la sumisión y la disciplina del gobernador lo que abre el camino para obtener las renunciaciones que generalmente son falsamente argumentadas *por razones de carácter personal*. Una vez con la renuncia en la mano, el procedimiento que se sigue es el que establece la Constitución local para estos casos. En

---

<sup>171</sup> Es el caso Ramón Aguirre, quien oficialmente ganó las elecciones para el cargo de gobernador de Guanajuato. Por maniobras no del todo claras en las que desde luego no fue ajeno el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, no tomó posesión y en su lugar el Congreso estatal designó a Carlos Medina Plascencia.

situaciones extremas es el Senado de la República- órgano en donde el presidente tiene profunda influencia- quien tiene la facultad para declarar la desaparición de poderes en algún Estado del interior del país, conforme a la fracción V del artículo 76 constitucional.

A manera de reflexión y para ilustrar cabalmente la fuerza que le dota al presidente de la República el hecho de ser jefe del Partido, llama la atención que en la era post-revolucionaria los presidentes más débiles que ha tenido México, -entiéndase la época del maximato-, son precisamente los que no han liderado al partido mayoritario. Esto también cabría señalarlo en cuanto a la debilidad política que se le atribuye al presidente Ernesto Zedillo y su falta de liderazgo frente al P.R.I. No es coincidencia sino consecuencia, que el hiperpresidencialismo en México nace, como ya lo señalamos, cuando Lázaro Cárdenas, se convierte en el máximo líder del Partido en el poder.

En referencia a los factores constitucionales, -considerando por factores constitucionales el paquete de atribuciones que le confiere la propia Constitución Política, así como las leyes ordinarias al presidente de la República- que hacen muy fuerte a nuestro Poder Ejecutivo, cabe mencionar, en primer lugar, que ciertamente nuestra máxima carta estructura y concibe un presidente poderoso. Don Andrés Serra Rojas dice que Emilio Rabasa se anotó un auténtico triunfo cuando en el proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y más tarde en la propia Constitución de 1917, se aceptan sus ideas, -las de Rabasa- sobre la revisión de las amplias facultades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, con el propósito de fortalecer al Ejecutivo y aminorar la preponderancia del Legislativo. Y es que el maestro Rabasa imaginaba con profética intuición la posición moderna del Poder Ejecutivo, como el más poderoso medio para mantener la integridad del Estado y consolidar el orden interior del país<sup>172</sup>.

---

<sup>172</sup> RABASA, Emilio, "La Constitución y la Dictadura", op. cit., p. xxx del prologo.

Es claro, pues, que fue voluntad del constituyente de Querétaro el dotarle de amplias facultades al Ejecutivo. Entre las más relevantes y que a mi juicio robustecen más al presidente, podemos enunciar las siguientes, que para efectos de este trabajo he agrupado en tres materias: las facultades que tiene encomendadas en materia de fuerzas armadas, las que tiene asignadas en materia de política exterior, así como el cúmulo de facultades que en materia económica la Constitución y las leyes ordinarias le prescriben.

Conforme a la fracción VI, del artículo 89 de la Constitución, el presidente de la República está facultado para disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea el Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Esta facultad le otorga al presidente al mando único de las fuerzas armadas, lo que le convierte en el máximo jefe de estas fuerzas. Además, atendiendo a lo que reza la fracción II, del propio artículo 89 constitucional, el presidente está facultado para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, incluyendo desde luego al de la Defensa Nacional.

Retomando la fracción VI, del artículo 89, cabría verter algunas reflexiones frente a la obscuridad de la ley en cuanto al concepto de seguridad interior. Tal y como está redactada la citada fracción, queda a criterio del presidente de la República interpretar cuándo está en riesgo la seguridad interior del país.

Lamentablemente la historia nos dice que en algunos casos el Poder Ejecutivo ha utilizado al ejército para reprimir fuertes manifestaciones y movilizaciones sociales de grupos que más que poner en riesgo la seguridad del país, atentan contra el proyecto de la clase que en ese momento ha gobernado México. Como ejemplo y sin querer agotar el tema, traemos a cita lo ocurrido en octubre de 1968 en México, con las fuertes movilizaciones estudiantiles que a unos cuantos días del inicio de las olimpiadas en nuestro país, gran número de ellos fueron brutalmente inhibidos por las fuerzas armadas, en la Plaza de las Tres

Culturas en Tlatelolco, lo que a garrotazos, tanques y fusiles dio fin al mencionado movimiento estudiantil.

Un ejemplo más reciente que ilustra como se ha salvaguardado un interés particular, más que la seguridad del país, fue en 1988 cuando el presidente Miguel de la Madrid utilizó al ejército para custodiar los paquetes electorales en el recinto del Poder Legislativo de San Lázaro, ante la movilidad de los diputados de la oposición que pugnaban por abrir dichos paquetes, con el objeto de conocer realmente los verdaderos resultados de la elección presidencial de ese año que ha sido tan cuestionada, y que a la postre apuntaló a Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia de la República<sup>173</sup>.

Más allá del verdadero trasfondo de los motivos que dieron origen a que los presidentes Díaz Ordaz y Miguel de la Madrid, cada quien en su momento y circunstancias, hicieran uso en este sentido de las fuerzas armadas, incluso se han argumentado razones de estado, de cualquier forma queda claro que el poder que esta facultad le otorga al Presidente lo robustece como casi ninguna otra prerrogativa, ya que tiene bajo su control lo que algunos autores de la ciencia política identificarían como la potestad y el monopolio del uso “legítimo” de la fuerza<sup>174</sup>.

Es preciso puntualizar, por otra parte, que los casos anteriormente descritos son la excepción. El ejército en muchos otros asuntos, que son la mayoría, ha sido utilizado para legítimas causas, como en ayuda humanitaria ante desastres naturales. Como ejemplo se pueden citar los sismos de 1985 o los huracanes de 1988 en el sureste de México, así como un sin número de inundaciones que se han dado a lo largo del país, en los que las instituciones armadas han jugado un papel fundamental en beneficio de la sociedad, además del valioso apoyo que en materia de combate al narcotráfico han significado sus aportaciones e intervenciones.

---

<sup>173</sup> Al año siguiente, en 1989, un incendio de fuertes magnitudes acabó con el Palacio Legislativo y con toda la paquetería electoral.

<sup>174</sup> Se ha omitido el problema en Chiapas surgido en enero de 1994 y aun vigente, ya que la situación fue muy diferente desde el momento mismo en que el movimiento fue armado y claramente puso en riesgo, desde nuestra óptica, la seguridad de aquel estado.

La Constitución, por otra parte, faculta al presidente de la República, conforme a la fracción X, del artículo 89, a dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

El presidente de la República representa ante las demás naciones del mundo al Estado mexicano. A él le corresponde designar con aprobación del Senado, a los embajadores, ministros, agentes diplomática y cónsules generales acreditados en otros países o ante organismos internacionales. Recibe, igualmente, en su calidad de jefe de Estado las cartas credenciales de los representantes diplomáticos de otras potencias extranjeras.

En cuanto a las facultades que en materia económica tiene encomendadas el Presidente de la República, destacan sus atribuciones en cuanto a política fiscal y política de desarrollo nacional.

De acuerdo al párrafo segundo, fracción IV, del artículo 74 de la Constitución, es facultad del Ejecutivo Federal hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual le entrega al presidente de la República la política fiscal de la federación y la determinación de cuánto, en qué y como se va a usar el gasto público.

Los recursos para el gasto público federal provienen, primeramente, de la recaudación de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, que lleva a cabo el propio Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el Presupuesto de Egresos, por otro lado, se determina el gasto que se autorizan a los poderes Legislativo y Judicial, además del Ejecutivo.

Es importante señalar que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el Presupuesto de Egresos, lo que desde el punto de vista teórico reviste un importante sistema de control al Ejecutivo. Sin embargo, ante la debilidad y subordinación del Poder Legislativo al

Ejecutivo, esto en lo práctica, no se da de manera efectiva, no obstante que se recuerdan enconados debates en los que algunos diputados de oposición, principalmente, han dejado sentir su inconformidad, la cual la mayoría de los casos se ha visto aplastada ante el mayoriteo priista.

Por otra parte, al observar lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución, es facultad del Poder Ejecutivo Federal elaborar, presentar e instrumentar el Plan Nacional de Desarrollo al que deberán someterse obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. En dicho plan, ordena la propia ley, participarán los diversos sectores sociales quienes aportarán sus aspiraciones y demandas.

Si bien es cierto que el Ejecutivo Federal organiza foros nacionales de consulta popular para recoger las demandas de la sociedad, con lo que se pretende otorgarle legitimidad al desarrollo nacional, es finalmente el presidente de la República, a través de las diversas Secretarías de Estado, quien fija los lineamientos neurálgicos.

## II. EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.

Hemos afirmado que el eje del sistema político mexicano se finca en un Poder Ejecutivo omnipotente, lo que en un tiempo anterior fue eficaz ante la necesidad de consolidar la propia institución presidencial. Fue Lázaro Cárdenas quien consideraba que no había gobierno eficaz si el presidente se encontraba maniatado o impotente frente a un individuo o un grupo. Se hacía indispensable, pues, como contrapartida ante la política individualista, consolidar institucionalmente una presidencia que le brindara estabilidad a los derroteros de la Nación. Poco después de expulsar al general Calles, Cárdenas apuntó: *"Los que pasan por la primera magistratura del país no deben aspirar a representar mayor autoridad política que el que tiene constitucionalmente la responsabilidad presidencial"*.<sup>175</sup> Poco antes de expirar su mandato, en el año de 1940, el general Cárdenas escribió: *"En el gobierno una sola fuerza política debe sobresalir: la del presidente de la República, que*

---

<sup>175</sup> CARDENAS, Lázaro, *"Apuntes 1913-1940"*, Edit. U.N.A.M., México, 1972, p. 340.

*debe ser el único representante de los sentimientos democráticos del pueblo.*"<sup>176</sup> Y en efecto, Cárdenas construyó una presidencia institucional autoritaria muy fuerte que concentra todo el poder durante seis años - los que dura su mandato -, y una vez expirado éste, le sucede otro presidente que igualmente concentra todo el poder durante seis años. Este sistema Presidencial permitió gobernar a un México lleno de desigualdades, caciques y tendencias desintegradoras.

Pero hoy el momento histórico es otro. La presidencia de la República concebida así, autoritaria y omnipotente, ha dejado de ser eficaz para cargar con todas las tareas de la nación. Además que es una fórmula ilegítima, que hay que renovar urgentemente. El presidente ya no debe ser el *único representante de los sentimientos democráticos del pueblo*. Sin embargo, pensar que la solución está simplemente en debilitar la presidencia de la República, dándole más facultades al Congreso pudiera generar una crisis mayor. El nuevo arreglo que México requiere debe establecerse para hacer más legítimo y eficaz al gobierno, no para degradarlo y debilitarlo. No se trata de dismantelar irresponsablemente la estructura política que se ha construido a lo largo de siete décadas, pero sí reformarlo para hacerlo más apto.

Se necesita, entonces, dar paso a un cambio gradual que permita controlar mejor al gobierno y construir las instituciones que se necesitan para que México pueda ser gobernable en el siguiente siglo, el XXI, que ya se avecina. Para empezar hace falta democracia y aprender a rendir cuentas.

El cambio gradual de México debe ir orientado a construir un presidencialismo equilibrado por un Congreso plural y fuerte, más democrático y acorde con nuestra evolución política. Se hace necesario un sistema de partidos en el que P.R.I. deje de ser un partido hegemónico; en el que no hayan fórmulas para debilitar y fragmentar la oposición. También hace falta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación asuma plenamente las facultades que le otorga la Constitución.

---

<sup>176</sup> Idem, p. 440.

Es imperativo instituir un Poder Legislativo fuerte sostenido por un sistema de partidos políticos que exprese fielmente la pluralidad del país y que sea realmente un contrapeso al Poder Ejecutivo. Un Legislativo que pueda ser un verdadero órgano de control y en consecuencia pueda llamar efectivamente a rendir cuentas al Ejecutivo. Es conveniente un Congreso que deje de ser mero engrane de las decisiones del Ejecutivo. Que participe más directamente en la responsabilidad de gobierno y no que sea únicamente un censor de las actividades del presidente de la República. Aquí, necesariamente cabría hacer una importante precisión: considerámos que un factor sustancial que ha influido de manera trascendental en la debilidad del Congreso es que la mayoría de sus integrantes desde hace un buen número de legislaturas han sido miembros del Partido Revolucionario Institucional, lo que les impone sumisión frente al presidentes de la República en turno, que también desde hace ya un período prolongado han sido pertenecientes a este partido. Un Congreso en que la mayoría fuera oposición naturalmente que cobraría mayor fortaleza.

Es evidente, pues, que en la práctica, por muy distintas razones, existe un Poder Legislativo subordinado al Poder Ejecutivo. Qué sucede entonces cuando debiendo moverse en las condiciones que establece la Carta Magna, no lo hace; simple y sencillamente sus actos de control son ineficientes. Diego Valadés ha dicho con mucha sabiduría: *“dentro de un Estado de Derecho no caben ni un poder tan grande que resulte arrogante, ni un poder tan precario que resulte suplicante”*<sup>177</sup>.

La Constitución Política concibe en efecto a un Legislativo que sirva de contrapeso al Ejecutivo. No en el sentido de que el primero tenga primacía sobre el segundo. -México tiene asentado en su constitución, como ya lo he mencionado, un régimen de tipo presidencial. No tenemos asentado un régimen parlamentario en el que los dictados del gobierno son orquestados precisamente a través del parlamento.- Si no en el sentido de un régimen de normalidad en donde

---

<sup>177</sup> VALADÉS, Diego, op. cit. p. 291.

funciona y rige la división de las funciones del poder y en donde los poderes, en un clima de respeto mutuo, ejercen con normalidad las facultades que la Constitución les confiere. No se trata del fortalecimiento del Poder Legislativo, como objetivo único, ni último. Ni pretendo proponer la adopción de un régimen parlamentario. El país que yo deseo, como afirmara alguna vez Juan de Dios Castro Lozano: *“es aquel en donde el Ejecutivo sea Ejecutivo, en donde el Legislativo sea Legislativo y en donde el Judicial sea Judicial”*<sup>178</sup>. Y no es que el legislativo no haya asumido cabalmente sus funciones por falta de facultades, sino simplemente los arreglos institucionales que se han dado han tendido a debilitarlo.

Seguimos pensando, por otra parte, que dentro del esquema clásico de división de poderes, mejor entendido como división de funciones, en México debe seguir operando un sistema presidencial de gobierno, en el que desde luego el Legislativo asuma su real papel, no con el ánimo de desatar una perniciosa lucha entre poderes sino con el afán de establecer una sana coordinación de funciones.

### **III. LA SUPRESION DEL PRINCIPIO DE LA NO REELECCION INMEDIATA PARA LOS DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA UNION.**

En el capítulo III del presente trabajo señalamos que el principio de la no reelección había tenido como justificación histórica impedir la continuidad del titular del Poder Ejecutivo, ante las experiencias que México ha sufrido en el pasado. Y no porque la reelección del Presidente de la República sea en sí misma un principio perverso, por el contrario, lo adecuado en un Estado democrático de derecho consiste precisamente en permitirla. Sin embargo, en México cuando se debate respecto a la reelección presidencial, se ha orientado más hacia la persona que en ese momento encarna la presidencia, que a la presidencia en sí misma como institución.

---

<sup>178</sup> Revista del Senado de la República 3, Abril-Junio Volumen 2, LVI Legislatura, p. 25.

Paradójicamente la no reelección presidencial en México, es un principio antidemocrático para guardar la democracia ante el inmenso poder que concentra el Ejecutivo y ante las débiles instituciones que en materia electoral operan en nuestro país. Para considerar seriamente la reelección del presidente de la República, otras condiciones deben cumplirse antes dentro del marco institucional del país. Deben en primer lugar reducirse la discrecionalidad en el ejercicio de las funciones públicas con que cuentan los mandatarios, además de que la lucha electoral por el poder debe ser en los hechos, transparente, equitativa y legal. Debe desaparecer con el concurso de las voluntades democráticas de los gobernantes cualquier sombra de duda sobre el resultado de todas las elecciones en México, antes de considerar la modificación de este principio en cuanto al presidente de la República.

Desde otra óptica es importante señalar que el principio de la no reelección ha beneficiado por lo que se refiere a los legisladores la rotación de diversas generaciones de funcionarios y políticos en el poder, con la consecuente regeneración de ideas. Sirvió en su momento para evitar a la proliferación de fuerzas representadas por caciques locales en el Congreso que pudieran hacerle frente a la autoridad presidencial.

Sin embargo, es indudable que la no reelección también ha dejado efectos muy negativos para el Poder Legislativo. Uno de los más patentes es la deficiente profesionalización de los miembros que integran este poder ya que no pueden realizar regularmente una carrera parlamentaria. Esta deficiencia provoca por su parte dependencia y debilidad del Congreso frente al presidente, lo que se ha reflejado en que el Ejecutivo haya monopolizado la información, la especialización de funciones e incluso hasta la experiencia legislativa, lo que sin duda es muy grave. Es decir, la no reelección inmediata del diputado ha operado como un tope que ha obstaculizado el pleno desarrollo del Poder Legislativo para ejercer plenamente las funciones y atribuciones que la Constitución le confiere. Tres años son muy escasos para aprender y si a ello le sumamos que no existe la posibilidad de continuar en una misma asamblea legislativa después de este periodo, la situación

se torna aún más difícil; una legislatura es muy poco tiempo para dotarse de la experiencia parlamentaria que demanda el manejo del Congreso. Legisladores con mayor experiencia y especializados mejorarían las leyes propuestas tanto por ellos mismos como por el Ejecutivo; adquirirían una idea más clara de la complejidad de los asuntos gubernamentales. Traería además creatividad, profundidad y consistencia en el trabajo legislativo.

La antigüedad en la carrera parlamentaria debería ser, por ejemplo, la distinción que los privilegiara para ocupar los primeros cargos en las comisiones más importantes de la cámara, lo cual conduciría a un mejor desempeño en el proceso legislativo.

Pudiera argumentarse en contrario, que los miembros del Poder Legislativo si pueden reelegirse de manera inmediata. Es decir, la Constitución no prohíbe que un diputado después de serlo pueda postularse inmediatamente para senador, inclusive de manera indefinida y en sentido inverso. Esto llevaría a concluir que si se puede realizar una carrera parlamentaria en las condiciones actuales. Sin embargo, Alonso Lujambio argumenta que *"los brincos mantienen desinstitucionalizadas y débiles a las Asambleas, que no acaban nunca de contar con cuerpos estables de legisladores"*.<sup>179</sup> Pero más allá de profundizar si se puede o no realizar carrera parlamentaria, es claro que la no reelección inmediata no permite realizarla a plenitud. Es decir, la escasa estatura del Poder Legislativo, tiene entre otras razones, su origen en la falta de experiencia de los legisladores, en virtud de la prohibición constitucional de reelección inmediata, sin desconocer desde luego que el flujo de recursos hacia el Poder Ejecutivo es infinitamente superior lo cual desde luego le permite contar con gente más especializada. Por ejemplo, en Estados Unidos un congresista dispone de un número elevado de asesores en diversas materias lo que redundaría en una mejor capacidad de respuesta a los problemas gubernamentales. Lamentablemente en México el equipo de trabajo de un diputado es muy limitado por falta de presupuesto.

<sup>179</sup> LUJAMBIO, Alonso. *"Federalismo y Congreso en el cambio Político"*, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1994, p. 83.

La prohibición de reelección inmediata a los senadores y diputados al Congreso de la Unión está asentada en el artículo 59 de la Constitución, a la letra dice:

*“Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.*

*Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiere estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.”*

Proponemos que se reforme la dicho artículo con el objeto de permitir la reelección inmediata de los legisladores al Congreso de la Unión, de la siguiente forma:

*“Los diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el periodo inmediato; no así los senadores. En el caso de los primeros se permitirá la reelección inmediata hasta tres por tres periodos, sea cualquiera su calidad de propietario o suplente”.*

Reflexionar sobre la configuración actual de los diversos escenarios políticos que nos rodean, es una tarea insoslayable para consolidar o en su caso redefinir roles en el escenario político de los individuos .

Si realmente se desean encontrar formas más equilibradas de convivencia política, es necesario cuestionarnos acerca de la eficiencia parlamentaria. Ello es particularmente importante si se atiende a la imperiosa necesidad de encontrar esquemas o arreglos políticos alternativos, que busquen sustituir el anquilosamiento e incapacidad de respuesta a la demanda democrática, de un sistema cuyas reglas

históricas de relación con la sociedad civil aparecen ya francamente obsoletas ante la compleja transición mexicana, que se refleja, entre otros aspectos, en la apremiante demanda social de nuevas formas de participación política.

En un esquema de reelección inmediata se fortalecería la lealtad que el diputado le debe al votante, es decir al ciudadano común y corriente que en las urnas lo elige mediante el sufragio. Desde luego, que nos referimos al diputado de elección directa, el cual una vez transcurrida la elección normalmente se aleja de la ciudadanía y obedece por lo general a los lineamientos de su partido.

No pretendemos desconocer tampoco el compromiso y la disciplina partidista que debe observar todo diputado que se debe a un partido político. La lealtad partidista la entendemos como el apego a la plataforma ideológica, pero ello de ninguna manera implica total sometimiento político. Sin embargo, por otro lado no podemos dejar de observar que la reelección inmediata no deja de tener grandes ventajas en términos de una representación política más eficiente. Es decir, desde el momento mismo en que un diputado pueda ver premiada su labor y desempeño parlamentario con la reelección inmediata, está claro que de alguna manera tendrá que especializarse en sus funciones y acercarse más al electorado que es quien finalmente elige de manera directa a trescientos diputados de los quinientos que integran el Congreso de la Unión.

La no reelección inmediata llevó a los diputados a desentenderse de sus bases de apoyo electoral. Es poco común el diputado que regresa a su distrito a rendir cuentas, a dar explicaciones de su labor y hacerse responsable de su conducta en la cámara que muchas veces es incongruente con la oferta política que enarboló en su respectiva campaña electoral y que naturalmente fue la misma con la que se identificó la mayoría de la ciudadanía en el caso de los legisladores elegidos directamente.

La necesaria revitalización del quehacer público de la acción legislativa es una de las vertientes de la compleja transición democrática que hoy vivimos. Toda transformación política de las reglas escritas y no escritas sobre la convivencia política de un Estado es difícil y necesariamente gradual. La transición mexicana está acompañada de una crisis de dimensiones inimaginadas. Política, económica y socialmente los rezagos en México son enormes y cuestan profundos sacrificios a la inmensa mayoría de la población. Y no es que la democracia sea la solución mágica de nuestros problemas pero si es una forma de incluir a un mayor número de actores en las decisiones de trascendencia nacional. La democracia moderna es incluyente y no excluyente. La democracia moderna es por excelencia representativa.

El sistema representativo tiende a perfeccionar los mecanismos de control sobre la responsabilidad frente a los gobernados, al mismo tiempo que debe fortalecer los medios que permitan mayor receptividad de quien representa. La lucha por alcanzar plenamente la democracia es una tarea que deben asumir todos los actores políticos y que necesita encontrar precisamente en los representantes políticos su más intensa expresión y profesionalismo.

#### IV. CONSIDERACIONES RESPECTO A LOS SENADORES.

Hemos omitido intencionalmente tratar a fondo la reelección inmediata de los senadores al Congreso de la Unión no porque no estemos de acuerdo en cuanto al fondo de este asunto, sino porque creemos que actualmente están en proceso de cambio las condiciones necesarias para concretarlo constitucionalmente. Este proceso que para los diputados federales se inició en 1977 con la reforma política de aquel año que abrió las puertas para que un mayor número de legisladores de oposición accedieran al Congreso, con lo que las fuerzas minoritarias serían debidamente representadas, además de los innumerables beneficios que aporta un parlamento plural en cuanto a ideología y a distintas filiaciones partidistas, recientemente se inició para la cámara alta en 1994, con la reforma que concibió a los senadores de primera minoría y ordenó el aumento en el número total de los integrantes de esta Cámara, que pasó de 64 a 128 senadores. Es decir, con esta nueva forma de integrar a la cámara alta, por lo menos una cuarta parte de senadores afiliados a un partido de oposición ocupan un escaño en esta Sala, lo que desde luego abona en favor de considerar seriamente la reelección inmediata toda vez que se garantiza ya la pluralidad política, de lo contrario se correría el riesgo de enquistar perniciosos caciques locales.

Sin embargo, no se han cumplido todavía seis años, periodo que dura una legislatura en el Senado, cuando una reforma constitucional al artículo 56 viene a presentarse nuevamente en el ámbito senatorial. Esta reforma, publicada el 22 de agosto del año pasado en el Diario Oficial de la Federación, concibe igualmente 128 senadores, elegidos de la siguiente forma:

*Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos*

*deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabecen la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.*

*Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.*

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

Es de prudencia, pues, desde nuestro punto de vista dejar que opere en los hechos esta reforma y observar detenidamente como se desempeña en la práctica una Cámara en la que el principio paritario se ha visto afectado con la introducción de nuevos mecanismos ajenos a la representatividad uniforme por cada entidad federativa, para después proponer la reelección inmediata que a nuestro parecer deberá ser únicamente para un sólo periodo antes que el Senado se convierta en un tapón que evite el reciclaje político y nos regrese a la época de don Porfirio Díaz, en la que el Congreso de aquellos años era llamado por Daniel Cosío Villegas como “*un museo de historia natural*”.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El principio de distribución de funciones entre los diversos órganos que componen el poder público constituye uno de los pilares de la convivencia política moderna, pues garantiza la desconcentración del poder en una sola persona o corporación con intereses identificados. A partir de Montesquieu las principales funciones del gobierno: legislativa, ejecutiva y judicial, se han tratado de depositar en diversas entidades, conformando lo que hoy en día se denomina incorrectamente “división de poderes”, pues como ya se dijo el poder público es único e indivisible, y la expresión referida es resultado de una interpretación del ilustre pensador francés. Sin embargo tal principio conforma uno de los elementos fundamentales del constitucionalismo moderno occidental, que se visualiza hoy como la única fórmula factible para establecer un sistema de frenos y contrapesos al ejercicio del poder, efectiva para garantizar los derechos fundamentales de la persona frente a los actos de autoridad.

**SEGUNDA.-** El término democracia ha experimentado en los últimos tiempos una serie de transformaciones para consolidar la unidad de conceptos en algo que se reduce en la participación del pueblo en la toma de decisiones que afectan los intereses de una comunidad. Se suele afirmar que la piedra angular de la democracia se sustenta en las elecciones, que todo poder público debe descansar en el consenso mayoritario pero no únicamente en decidir quien ocupará un determinado cargo político, esto es, la democracia no se agota en el proceso electoral con reglas claras y equitativas, sino que comprende además el ejercicio de la autoridad con sujeción a las exigencias de la sociedad en general. El problema fundamental sigue siendo de responsabilidad; de rendir cuentas y de obligar al representante a responder oportunamente a su compromiso fundamental de trabajar por

su oferta política que fue con la cual se identificó el ciudadano durante el proceso electoral.

**TERCERA.-** Ahora bien, por tradición el poder legislativo integrado en una asamblea y que representa por su propia naturaleza las distintas corrientes políticas en una nación, toda vez que de acuerdo a los criterios de distribución territorial para el que son elegidos cada uno de los legisladores, puede afirmarse, al menos en teoría, que por excelencia son los auténticos representantes del pueblo, si se toma en consideración la cercanía que tiene cada uno de ellos con el electorado que los encumbró a la curul o escaño que ocupa. Ciertamente lo anterior es aplicable plenamente en el sistema electoral de mayoría relativa, en virtud de que se ve diluido en la representación proporcional pero sin perder tal carácter.

**CUARTA.-** El bicameralismo imperante en México, producto también de la asimilación estadounidense, y a su vez ésta de la experiencia inglesa, ha propiciado la integración de la Cámara de Diputados y la de Senadores, en que la primera ha jugado un papel esencial en el tema de la representatividad, debido a la actual composición de ésta, 500 diputados, de los cuales 300 son electos mediante el principio de mayoría relativa, según el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 mediante el sistema de representación proporcional, de acuerdo con las 5 circunscripciones plurinominales estructuradas en el territorio mexicano. En este sentido, los diputados electos por el principio de mayoría relativa, son aquellos que realizarán campaña electoral en un distrito determinado y ello les permitirá conocer en forma directa, personal y profunda sobre la situación y necesidades afrontados en un determinado distrito electoral.

**QUINTA.-** La función legislativa del Congreso de la Unión es demasiado amplia, abarca la discusión y aprobación de todas las leyes a que deberán sujetarse sus destinatarios además de las otras atribuciones

formalmente administrativas y jurisdiccionales que la Constitución le encomienda para dar legitimidad, controlar y fiscalizar los actos de los gobernantes en el esquema del Estado de Derecho; el Poder Legislativo conforma las entrañas del sistema jurídico mexicano, por ello es apremiante disponer de una profesionalización de los legisladores, la cual es favorecida cuando éstos disponen de tiempo para consolidar su tarea a través de estímulos como puede ser el mandato conferido sucesivamente por el pueblo para realizar esa función de tan alta investidura.

**SEXTA.-** La actual disposición contenida en el artículo 59 constitucional establece que los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, lo que se traduce en la aceptación política de una reelección relativa, en virtud de que se entiende debe transcurrir por lo menos una legislatura para que el diputado o senador pueda volver a ocupar tal cargo. Este principio es una herencia de la historia política que sirvió como postulado en el inicio de la Revolución Mexicana para combatir la dictadura porfirista, en cuya época aunque con una marcada tendencia a la no reelección presidencial no se contempló lo relativo a los legisladores, sino hasta 1933 cuando ante el intento fallido de Obregón al tratar de ocupar nuevamente la presidencia de la república, injustificadamente se restringió a los diputados la reelección absoluta que privaba anteriormente a estos acontecimientos.

**SEPTIMA.-** La no reelección inmediata de los diputados jamás se vislumbró como postulado de los forjadores de la Revolución Mexicana, ni configuró desde luego el espíritu de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. El decreto de reforma publicado el 29 de abril de 1933 que modificó el marco constitucional con el propósito de prohibir la reelección inmediata de los diputados al Congreso de la Unión, no fue producto de un debate público nacional plural, amplio y sereno en el que participaran un nutrido grupo de representantes de los diversos grupos sociales del país, sino por el

contrario fue el resultado de la decisión de una fracción en el poder afiliados al Partido Nacional Revolucionario.

**OCTAVA.-** En política la no reelección de cualquier funcionario público entraña una idea antidemocrática porque priva a los ciudadanos de la posibilidad de elegir nuevamente a alguien que se haya desempeñado con un sentido de responsabilidad e interés distrital, y por supuesto nacional, de quienes lo encumbraron a la alta tribuna, quizá como consecuencia de un voto de reconocimiento a su labor. En contrapartida, ante la eventual contienda para la reelección el mal legislador estaría expuesto después de una función reprobable a un voto de censura; esto conlleva a explicar que cualquier disposición tendiente a la reelección no implica necesariamente la consumación de éste, pues aún y cuando la labor haya sido brillante como parlamentario nada le asegura volver a ocupar el cargo, puesto que queda a la exclusiva voluntad de los electores, lo trascendental en este asunto es que precisamente el principio de la no reelección desfavorece la única oportunidad a disposición de los ciudadanos para calificar a sus representantes.

**NOVENA.-** La no reelección presidencial en México es un principio antidemocrático que se instituyó para proteger el sistema político ante el inmenso poder que concentra el Ejecutivo y ante las débiles instituciones que en materia electoral han operado sistemáticamente en nuestro país con una reducción sensible últimamente; es un hecho de prudencia histórica. Sin embargo, si las condiciones políticas de México sustentadas en una estructura del partido dominante reclaman la no reelección del Presidente de la República, en cambio creemos que ninguna de las múltiples razones que se esgrimen en favor de aquel principio están del lado de la extraña disposición constitucional mexicana que impide la reelección inmediata de los diputados al Congreso de la Unión.

**DECIMA.-** En la política, como en toda actividad humana, existen incentivos que moldean el comportamiento de los individuos. Para un político que ha accedido al poder, la posibilidad de permanecer en él es un estímulo primordial para su buen desempeño. La no reelección altera la lógica de la política, cuyo fin intrínseco es acceder al poder y mantenerlo. La limitación constitucional de la reelección inmediata de los diputados al Congreso de la Unión, ha generado que en la práctica el programa legislativo lo realice el Poder Ejecutivo, ya que los problemas de legislación son cada día más difíciles y requieren conocimientos especializados y actuales. Dicha profesionalización, que generalmente no puede exigirse a los miembros del Congreso, se ubica en los organismos administrativos. Es decir, no se han desarrollado cuadros de legisladores que entienda las complejidades de los programas y actividades gubernamentales de manera suficiente para dar continuidad a la política legislativa. Esta insuficiente profesionalización provoca a su vez dependencia y debilidad del Congreso frente al Ejecutivo, factor importante del modesto desarrollo democrático del país.

**DECIMO PRIMERA.-** Además la reelección relativa impacta negativamente en el trabajo de los integrantes de las diversas Comisiones legislativas, toda vez que se carece de un seguimiento a largo plazo en virtud de que en cada legislatura son distintos los miembros que las conforman. En otros países es precisamente la antigüedad en la carrera parlamentaria lo que hace la diferencia para ocupar los primeros cargos en las comisiones más importantes.

**DECIMO SEGUNDA.-** Al explorar las instituciones políticas en el extranjero se advierte que domina en el ánimo de los países democráticos la apertura en este sentido, es decir, permiten la presencia de mecanismos legales dirigidos a no interrumpir la carrera legislativa con una prohibición como la que es materia de este trabajo.

**DECIMO TERCERA.-** No soslayamos aquellos inconvenientes que acarrearían la implantación de la reelección inmediata de los diputados en México, lo cual nos conduce a elaborar esta propuesta que debe acompañarse con otros elementos colaterales para apuntalar y asegurar su funcionalidad. Entre ellos están prever las prácticas que eviten el cacicazgo del legislador, como puede ser la constitucionalización de los procesos internos de selección del candidato a pesar de la existencia del principio propuesto; el compromiso con una preparación elemental de la función legislativa para lograr debates intensos y de altura al momento de discutir la problemática nacional en las iniciativas de leyes y decretos, y por supuesto, la imperiosa necesidad de disponer de procedimientos electorales con reglas claras, equitativas y sujetas a la revisión de un órgano superior como el recientemente creado, pero lo más importante sería que se observarían cabalmente estas disposiciones. Todo lo anterior serviría de sustento en la conformación de la reelección inmediata de los diputados.

## FUENTES DE INFORMACION E INVESTIGACION

### BIBLIOGRAFIA

AGUIRRE, Pedro. "*Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones*", Edic. Trazos, Centro de Investigación, A.C., México, 1993.

----- "*Elecciones y Política en Francia*", Edit. Nuevos Horizontes editores, S.A. de C.V., México, 1996.

ARISTOTELES. "*Política*", Trad. Julián María y María Araujo, Edit. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España.

ARTOLA, Miguel. "*Textos fundamentales para la historia*", Edit. Siglo XXI, Madrid, España, 1968.

BOBBIO, Norberto. "*El futuro de la democracia*", Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "*Derecho Constitucional Mexicano*", 8ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1991.

CARDENAS, Lázaro. "*Apuntes 1913-1940*", Edit. U.N.A.M., México, 1972.

CARPIZO, Jorge. "*Estudios Constitucionales*", 2ª ed., Edit. L.G.E.M, México, 1983.

----- "*El Presidencialismo Mexicano*". 10ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1991.

CARRASCO, Pedro. "*Historia General de México*", 3ª ed., Edit. El Colegio de México, México, 1983.

CARRE DE MALBERG. "*Teoría General del Estado*", Trad. José Lión De Petre, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

CICERON. "*Tratado de la República*", 7ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1991.

DUGUIT, León. "*Manual de Derecho Constitucional*", Trad. José G. Acuña, 2ª ed., Edit. Francisco Beltrán, Madrid, España, 1926.

FRAGA, Gabino. "*Derecho Administrativo*". 33ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1994.

FREIDICH, Carl. "*Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática*", Trad. Vicente Herrero, Edit. Fondo de Cultura Económica, México.

GAMBOA, Federico. "*Diario*", Edit. Siglo XXI Editores, México, 1977.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. "*Introducción al Estudio del Derecho*", 39ª ed, Edit. Porrúa, S.A., México, 1988.

GARCIA PELAYO, Manuel. "*Derecho Constitucional Comparado*", Edit. Revista de Occidente, Madrid, España, 1950.

HERODOTO. "*Los nuevos libros de la historia*", Trad.de Bartolomé Pou, Edit. Porrúa S.A., México, 1986.

IZAGA, P. Luis. "*Elementos de Derecho*", Edit. Bosch, Barcelona, España, 1952.

JANET, Paul. "*Historia de la Ciencia Política*", Edit. Nueva España, España, 1948.

JELLINEK, George. "*Teoría General del Estado*", 2ª ed., Trad. Fernando de los Ríos Urruti, Edit. Albatros, Buenos Aires, 1943.

KAPLAN, Lawrence. *"Revoluciones"*, Edit. Extemporáneos, México, 1977.

KELSEN, Hans. *"Teoría General del Derecho y del Estado"*, Textos Universitarios, U.N.A.M., 1988.

KRAUZE, Enrique. *"Por una Democracia sin Adjetivos"*, Edit. Joaquín Mortiz Planeta, México, 1986.

LAMOINIER, Bolívar et al. *"La Reforma del Estado"*, coedit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

LOCKE, John. *"Ensayo sobre el gobierno civil"*, 2ª ed. Trad. José Carner, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1941.

LOEWENSTEIN, Karl. *"Teoría de la Constitución"*, 2ª ed., Edit. Ariel, Barcelona, España, 1976.

LOPEZ OBRADOR, Manuel Andrés. *"Entre la Historia y la Esperanza"*, Edit. Grijalbo, México, 1995.

LUJAMBIO, Alonso. *"Federalismo y Congreso en el cambio Político"*, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1994.

MADERO, Francisco I. *"La Sucesion Presidencial"*, Edit. Clío, México, 1994.

MADRID HURTADO, Miguel de la. *"Estudios de Derecho Constitucional"*, 3ª ed., Edit. Porrúa S.A., México, 1986.

MONTESQUIEU. *"El Espíritu de las Leyes"*, 10ª ed., Editorial Porrúa S.A., México, 1995.

MORENO TOSCANO, Alejandra. *"Historia General de México"*, 3ª ed., Edit. El Colegio de México, México, 1989.

MORON, Guillermo. "*Breve Historia Contemporánea de Venezuela*", Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

NORIEGA, Alfonso. "*El pensamiento conservador y el conservadurismo en México*", Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1995.

PAZ, Octavio. "*Postdata*", 2ª ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

QUIROGA LAVIE, Humberto et al. "*La Reforma de Estado*", coedit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

RABASA, Emilio. "*La Constitución y la dictadura*", 7ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1990.

RATNAPALA, Suri, "John Lock's Doctrine of the separation of Powers : A Re-evaluation" en *American Journal of Jurisprudence*, Notre Dame Law School, USA, 1993.

REYES HEROLES, Jesús. "*El Liberalismo Mexicano*", Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

RODRIGUEZ LOZANO, Amador et al. "*La Reforma del Estado*", Coedit. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

ROUSSEAU, Jean Jacques. "*El Contrato Social*", Editorial Tecnos, S.A., Barcelona, España, 1988.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique. "*Derecho Constitucional*", Edit. Porrúa, S.A., México, 1995.

SAYEG HELU, Jorge. "*Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*", Edit. Porrúa, S.A., México, 1987.

----- "*El Constitucionalismo Social Mexicano*", Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

----- "*La Integración Constitucional de México (1808-1988)*", Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

----- "*Introducción a la Historia Constitucional de México*", 2ª ed., Edit. Pac, México, 1990.

SCHMITT, Carl. "*Teoría de la Constitución*", Trad. Francisco Ayala, Edit. De Derecho Privado, Madrid, España, 1934.

SILVA HERZOG, Jesús. "*Breve Historia de la Revolución Mexicana*", Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. "*Una Aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano*", Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

TAMAYO Y SALMORAN. "*Introducción al Estudio de la Constitución*", 3ª ed., Edit. U.N.A.M., México, 1989.

TENA RAMÍREZ, Felipe. "*Derecho Constitucional Mexicano*", 29ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.

-----, "*Leyes Fundamentales de México*", 15ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1989.

VALADES, Diego. "*Constitución y Política*". 2ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

VALLET de GOYTISOLO, Juan. "*Montesquieu: Leyes, Gobiernos y Poderes*", Edit. Civitas, Madrid, España, 1986.

WILSON, James. "*El Gobierno de los Estados Unidos*", Trad. Juan Navez Ruiz, Edit. Limusa, México, 1992.

ZAMUDIO FIX, Héctor et al. *"El Poder Legislativo en la Actualidad"*, ed. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/ Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994.

## DICCIONARIOS

*"Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual"*, 20ª ed., Editorial Heliasta, México, 1992.

*"Diccionario Jurídico Mexicano"*, Edit. Porrúa, S.A./ Instituto de Investigaciones Jurídicas/ U.N.A.M., México, 1994.

*"Diccionario de Política"*, Coordinador BOBBIO, Norbert, Edit. Siglo Veintiuno, México, 1981.

## HEMEROGRAFIA

*"Checks and Balances in an Era of Presidential Lawmaking"*, en University of Chicago Law Review, USA, Winter 1994.

*"Diario de los Debates de la Cámara de Diputados"*. XXXV Legislatura., 20 de marzo de 1933.

*"Diario de los Debates de la Cámara de Diputados"*. XLVI Legislatura., t Y, 13 de octubre de 1964.

*"El Partido Nacional Revolucionario y la no reelección"*, Materiales de cultura y divulgación política mexicana 13, Partido Revolucionario Institucional, México, 1974.

*"El Sistema de Gobierno del Reino Unido"*, Folleto Editados por el Foreign and Commonwealth Office, Inglaterra, 1992.

*"Morrison v. Olson: Renewed Acceptance forma Functional Approach to Separation of Powers"*, en Hastings Constitutional Law Quaterly, San Francisco, California, USA, Sumer 1989.

*"Revista Quórum"*, No. 31, Instituto de Investigaciones Legislativas, 2ª Época, Año IV, México, Noviembre-Diciembre 94.

*"Revista del Senado de la República 3"*, Abril-Junio Volumen 2, LVI Legislatura, 1996.

*"The Rise and Fall of the Doctrine of Separation of Powers"*; en Michigan Law Review, Michigan USA, Vol. 85, No.3, December 1986.

*"Voz y voto"*, número 33, México, 1995.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución de la Nación Argentina de 1994.

Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988.

Constitución Española de 1978.

Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

Constitución de la República Francesa de 1946.

Constitución de la República de Venezuela de 1961.