



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN

LA NECESIDAD DE CREAR LA FIGURA DE LA REELECCION
INMEDIATA DE LOS LEGISLADORES FEDERALES EN MEXICO
PARA FORTALECER Y EFICIENTAR EL TRABAJO
LEGISLATIVO.



**SEMINARIO TALLER
EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALVARADO MORENO LIZETTE**

ASESOR: LIC. LUIS GUSTAVO VELA SANCHEZ



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

ABRIL DE 2004



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.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

**LA NECESIDAD DE CREAR LA FIGURA DE LA REELECCIÓN INMEDIATA
DE LOS LEGISLADORES FEDERALES EN MÉXICO PARA FORTALECER
Y EFICIENTAR EL TRABAJO LEGISLATIVO.**

ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 1

**CAPÍTULO PRIMERO
CONCEPTOS GENERALES**

1.1. La Democracia	4
1.1.1. Teoría de la Democracia	4
1.1.2. Características	8
1.1.3. Tipos de Democracias	11
1.2. La Democracia Liberal	12
1.2.1. Concepto	12
1.2.2. Características	13
1.2.3. Principales Instituciones	14
1.2.3.1. La Constitución	14
1.2.3.2. División de Poderes	15
1.2.3.3. Garantías Individuales	16
1.2.3.4. Sistema de Partidos	16
1.2.3.5. Sistema Representativo	17
1.3. La Democracia Representativa	18
1.3.1. Aspectos Doctrinarios	18
1.3.2. El Sistema Representativo	22
1.3.3. La Representación Directa e Indirecta	25
1.3.4. Principales Instituciones de la Democracia Representativa	26
1.3.4.1. Cargos Públicos Electos	26
1.3.4.2. Elecciones Libres	27
1.3.4.3. Libertad de Expresión	27
1.3.4.4. Fuentes Alternativas de Información	28
1.3.4.5. Autonomía de las Asociaciones	28
1.3.4.6. Ciudadanía Inclusiva	29
1.3.4.7. Separación de Poderes	30
1.3.4.8. Educación Cívica	30
1.4. Figuras Básicas de la Democracia Representativa	31
1.4.1. El Gobierno de Asamblea	31
1.4.2. El Voto	33
1.4.3. El Congreso	34
1.5. Los Representantes	36
1.5.1. Los Diputados	36
1.5.2. Los Senadores	37
1.6. Análisis sobre la Relación entre los Conceptos de los Tipos de Democracia, la Figura de la Representación y la Reelección Legislativa	38

CAPÍTULO SEGUNDO
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA REPRESENTATIVO Y ANALISIS
HISTÓRICO Y JURÍDICO SOBRE LA FIGURA DE LA REELECCIÓN
LEGISLATIVA

2.1. El Sistema Representativo en el Mundo	40
2.1.1. El Sistema Representativo en la Civilizaciones Antiguas	40
2.1.1.1. Grecia	40
2.1.1.1. Roma	41
2.1.2. El Sistema Representativo en la Edad Media	42
2.1.3. La Figura del Sistema Representativo en el Constitucionalismo Moderno ..	43
2.2. La Evolución Histórica del Sistema Representativo en México	44
2.2.1. El Surgimiento del Sistema Bicameral Mexicano	44
2.2.1.1. El Primer Periodo (1808 a 1821)	44
2.2.1.1.1. Los Sentimientos de la Nación	44
2.2.1.1.2. La Constitución de Apatzingán	45
2.2.1.1.3. Reglamento del Congreso de 1813	46
2.2.1.1.4. Plan de Igual	46
2.2.1.2. El Segundo Periodo(1821 a 11823)	47
2.2.1.2.1. Los Tratados de Córdoba	47
2.2.1.2.2. El Congreso Constituyente 1822-1823	47
2.2.1.2.3. La Junta Nacional Instituyente	49
2.2.1.3. El Tercer Periodo (1823 a 1824)	50
2.2.1.3.1. El Congreso Reinstalado	50
2.2.1.3.2. El Congreso Constituyente de 1823-1824	52
2.2.2. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824	52
2.2.3. El Sistema Representativo en la Constitución de 1824	53
2.2.4. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1824	55
2.2.5. Constitución de las Siete Leyes de 1836	56
2.2.6. Bases Orgánicas de 1843	57
2.2.7. Acta Constitucional y Reformas de 1847	60
2.2.8. El Sistema Representativo en la Constitución de 1857	61
2.2.9. La Restauración del Senado de 1874	63
2.2.10. El Sistema Representativo Mexicano en la Constitución de 1917	64
2.2.11. Principales Reformas al Sistema Representativo en la Constitución de 1917.	67
2.3. Reflexiones sobre la Figura de la Reelección Legislativa en la Evolución Jurídico	
Constitucional	71

CAPÍTULO TERCERO
MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SISTEMA REPRESENTATIVO
MEXICANO Y ANÁLISIS COMPARATIVO CON OTROS PAISES

3.1. Marco Jurídico del Sistema Representativo	72
3.1.1. Integración del Congreso	72
3.1.1.1. Integración de la Cámara de Diputados	72
3.1.1.2. Integración de la Cámara de Senadores	73
3.1.1.3. Integración de la Comisión Permanente	73
3.1.2. Requisitos para ser Miembro del Congreso	74
3.1.3. Elección de los Miembros del Poder Legislativo	74
3.1.4. El Estatuto de los Legisladores	76

3.1.4.1. La Inelegibilidad	76
3.1.4.2. La Incompatibilidad	77
3.1.4.3. La Inhabilidad	78
3.1.4.4. La Inmunidad, Irresponsabilidad e Inviolabilidad	78
3.1.4.5. Duración en su cargo	79
3.1.4.6. Protesta Constitucional	79
3.1.4.7. Extinción de la Calidad de Legisladores	80
3.1.4.8. Suspensión del Estatuto de Legislador	80
3.1.5. Organización del Sistema Representativo Mexicano	81
3.1.5.1. Instalación de las Cámaras	81
3.1.5.2. El Quorum	82
3.1.5.3. Organización de las Cámaras	84
3.1.5.3.1. Mesa Directiva	84
3.1.5.3.2. Grupos Parlamentarios	85
3.1.5.3.3. Junta de Coordinación Política	86
3.1.5.3.4. Conferencia para la Dirección y Programación	87
3.1.5.3.5. Comisiones del Congreso	88
3.1.5.3.6. Los Comités	90
3.1.5.4. Las Sesiones del Congreso	90
3.1.6. Las Funciones del Sistema Representativo	91
3.1.6.1. Función Legislativa	91
3.1.6.2. Función Presupuestaria	94
3.1.6.3. Función de Control	95
3.1.7. La Reección de los Legisladores	97
3.1.7.1. La prohibición del artículo 59 Constitucional	97
3.1.7.2. La Reección Alternativa	99
3.1.7.3. La Reección Mediata	99
3.2. El Sistema Representativo y la Reección en otros países	99
3.2.1. Francia	99
3.2.2. Italia	100
3.2.3. España	100
3.2.4. Alemania	101
3.2.5. Estados Unidos	101
3.2.6. Argentina	102
3.2.7. Guatemala	102

CAPÍTULO CUARTO

LA PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO Y LA NECESIDAD DE INCLUIR LA REELECCIÓN LEGISLATIVA

4.1. La Crisis de la Representación Política	103
4.2. El Fortalecimiento del Sistema Representativo como Condición para el Desarrollo Democrático en México	106
4.3. La Vinculación entre Representantes y Representados	108
4.4. La Relación de los Representantes y los Partidos Políticos	110
4.5. El Desconocimiento Técnico y Operativo sobre Algunos Asuntos de la Agenda Legislativa	114
4.6. La Ineficacia de la Función Legislativa	114
4.7. La Necesidad de Profesionalización y Especialización de los Legisladores	118
4.8. El Establecimiento de un Servicio Civil de Asesores Permanentes	119
4.9. La Reección de los Legisladores como Solución para su Profesionalización	122
4.10. Reformas Adicionales	131

CONCLUSIONES GENERALES	133
FUENTES CONSULTADAS	136

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Lizette Alvarado

Moreno

FECHA: 23 - Abril - 2004

FIRMA: Lizette

Agradezco a mis padres José Alvarado y María del Refugio Moreno. Por estar siempre a mi lado sin esperar nada a cambio, apoyarme en los momentos más difíciles y estar presentes en los más hermosos; este paso tan importante es para ustedes.

A mis hermanos Edgar Iván, José Alberto y Liliana.
Por todo el cariño y comprensión brindada, por ser
mis consejeros y demostrarme que la unión hace la
fuerza.

A Pablo Serrano Palacios. Por estar siempre a mi
lado, por tu apoyo y por el amor que nos
profesamos. Muchas gracias.

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

Especial agradecimiento a mis profesores, a quienes debo mi formación profesional; por el cúmulo de conocimientos que sembraron a lo largo de mi vida como estudiante.

Al Lic. Luis Gustavo Vela Sánchez, ya que sin su ayuda y colaboración no hubiera sido posible la culminación de este trabajo.

INTRODUCCIÓN

En esta mi tesis profesional de licenciatura deseo plasmar la necesidad del establecimiento del principio de reelección inmediata de los legisladores, indispensable para el fortalecimiento del Sistema Representativo. Ya que uno de los factores que ha sido determinante para explicar la debilidad del Poder Legislativo frente al Ejecutivo, es la ausencia de una verdadera carrera parlamentaria, la que se ha relacionado con la imposibilidad que tienen los miembros del Legislativo de reelegirse para el periodo inmediato.

Ante este problema, se aprecia la necesidad de contar con un Sistema Representativo con más fuerza, para equilibrar y controlar al Ejecutivo, y así servirle de contrapeso, a través de mecanismos que permitan que los titulares tengan elementos suficientes para llevar a cabo de forma adecuada sus funciones, en el entendido de que el Sistema Representativo, a sido creado no solo para elaborar leyes, sino esencialmente para representar a los ciudadanos.

Es importante destacar, que las evidencias históricas y políticas en México, como sistema republicano implica la sustitución periódica de sus gobernantes; y precisamente, el principio de irreelegibilidad ha demostrado ser una de las causas determinantes de la estabilidad política de nuestro país, pero sólo en lo concerniente al Presidente de la República. En efecto, los estudiosos del derecho han analizado exclusivamente este principio por cuanto se refiere al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados. No así, en lo referente a la reelección relativa, la cual es aplicable a los Diputados y Senadores Federales, los cuales se encuentran impedidos para reelegirse en el periodo inmediato, aunque posteriormente adquieren capacidad para ser electos en los mismos cargos.

Precisamente, esa falla es la que pretendo subsanar mediante esta investigación, la cual centra su atención a las estructuras político-constitucionales del Sistema Representativo, y de manera particular se basa en el análisis del principio de reelección inmediata de los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

De lo que se trata es de suplir una omisión de fondo, cuya ausencia o consideración, parcial e inadecuada es determinante en nuestro juicio, para entender causas y efectos que a tenido la prohibición de reelección consecutiva de los legisladores en nuestro sistema político.

La tesis esta estructurada en cuatro capítulos: el primer capítulo hace referencia al aspecto doctrinal, en el segundo queda plasmada la evolución histórica que a tenido el Sistema Representativo; en el siguiente capítulo se describe su marco constitucional y legal, así como, un análisis comparativo con otros países; y, por último, realiza un análisis respecto a la problemática existente en nuestro Sistema Representativo y las propuestas tendientes a su solución.

En el capítulo primero del trabajo son revisados los conceptos fundamentales de las ciencias política y constitucional, relevantes para el propósito de la tesis. Entre otras cuestiones, se hace referencia a temas como el de la democracia, la democracia liberal, la democracia representativa; así como, las figuras básicas de la democracia representativa y los representantes.

De manera particular se analizan en este capítulo lo concerniente a la democracia representativa, además, dada la importancia del tema se establecerá el marco teórico conceptual relativo a las figuras básicas de la democracia representativa, que son: el gobierno de asamblea, el voto y el congreso. Por último, no podemos dejar de referirnos, a los integrantes de nuestro Sistema Representativo, por ello, se brindan los conceptos de Diputado y de Senador.

Esto último se justifica en tanto una de las conclusiones medulares de la investigación consiste en afirmar que el cambio estructural del Sistema Representativo tiende a la democratización del sistema político mexicano.

La segunda parte de este trabajo se ocupa del estudio histórico del Sistema Representativo, se compone de dos partes, la primera se refiere a la evolución del Sistema Representativo en el ámbito internacional; es importante aclarar, que en la tesis no se encuentra un amplio tratamiento histórico al respecto, solamente hace referencia a los puntos más relevantes, que dieron origen al Sistema Representativo tal y como lo conocemos en la actualidad. En la segunda parte se plasma lo relativo a la evolución histórica que a sufrido esta institución en nuestro país.

Especial referencia, se hace respecto al principio de reelección de los legisladores en México. Esto, con el objetivo de comprobar que en nuestro país no existen antecedentes de la prohibición reelección relativa, en lo concerniente a los Diputados y Senadores, pues, es hasta las reformas publicadas el 29 de abril de 1933, en las que se incorpora el texto vigente del artículo 59 constitucional.

El capítulo tercero, se dedica al estudio del Sistema Representativo mexicano. Toda vez que la tesis que presento tiene un sentido altamente estructuralista, concerniente concretamente al funcionamiento del Sistema Representativo a la luz de sus estructuras constitucionales y legales.

En otros términos lo que procuramos hacer es introducir o reubicar, dentro de la vasta discusión, en torno al Sistema Representativo; el aspecto estructural, indispensable en la etapa de análisis, de nuestro sistema político e imprescindible en el momento de ofrecer soluciones o alternativas para su modificación.

Por una parte se analizara su funcionamiento en relación de su marco constitucional y legal. Por otra parte la comparación puede efectuarse tomando como base el marco jurídico existente en otros países: tales como Francia, Italia, España, Alemania, Estados Unidos, Argentina y Guatemala. Con la finalidad de estar en posibilidad de verificar, si el funcionamiento del Sistema Representativo mexicano se ajusta o no a sus principios, estructuras y fines.

Descritas las estructuras constitucionales y legales del Sistema Representativo mexicano pasamos a su análisis. El apartado final se dedica naturalmente, al planteamiento y demostración de la tesis que se presenta a saber: la necesidad de establecer el principio de la reelección consecutiva de los Legisladores Federales en México para fortalecer y eficientar la función legislativa.

Este último capítulo lo dedicamos al análisis del funcionamiento del Sistema Representativo, así como establecer las consideraciones sobre los cambios necesarios para hacer más eficiente su función, sin los cuales, cualquier otra modificación resultaría insuficiente en cuanto a lo que se pretende.

Pues, se trata de demostrar que el establecimiento de la reelección inmediata de los legisladores es lo más adecuado para la creación de un Sistema Representativo más preparado capaz de afrontar los grandes problemas que aquejan a nuestro país, mediante el establecimiento de parlamentarios de carrera.

En forma resumida resulta claro entonces, que el objetivo esencial de la necesidad de establecer la reelección inmediata de los legisladores federales en México, puede expresarse de esta manera: Analizar la figura de la Representación del Poder Legislativo Federal en México y comparativamente en otros países, para los efectos de identificar y criticar la problemática existente en nuestro país en cuanto hace a la crisis de representación, carencia de profesionalización del cuerpo legislativo y otros, con la intención de proponer modificaciones constitucionales tendientes a fortalecer la eficacia del trabajo legislativo en el marco de la democratización del país.

En suma, es necesario contar con parlamentarios preparados, capaces de legislar atendiéndose a las necesidades políticas reales. En la medida en que esto suceda nuestro derecho se perfeccionara, el sistema se vera fortalecido, los partidos políticos cumplirán con su función, pero sobre todo nuestro pueblo se beneficiara.

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS GENERALES

1.1 La Democracia

En los últimos años, el tema central de la discusión política se vuelca en torno a la democracia. A lo largo de nuestro país podemos escuchar expresiones como "transición democrática" o "consolidación de la democracia", entre otras; sin embargo, no nos explican ¿qué es la democracia?. Por ello, en este capítulo se tratará de definir lo que entendemos por democracia.

Acordes con lo anterior, para estar en posibilidad de identificar la situación que nuestro país guarda en torno a la democracia, se establecerá el concepto de la democracia liberal, así como sus principales instituciones: la constitución, división de poderes, garantías individuales, sistemas de partidos, así como el Sistema Representativo.

Por ser el tema central de la presente tesis la estructura del Sistema Representativo, se abordará en este capítulo lo concerniente a la Democracia Representativa, para estar en posibilidad de comprender la problemática existente en nuestro país en torno a esta figura. Además, dada la importancia del tema se establecerá el marco teórico conceptual relativo a las figuras básicas de la Democracia Representativa, que son: el Gobierno de Asamblea, el voto y el Congreso. Por último, no podemos dejar de referirnos, a los integrantes de nuestro Sistema Representativo, por ello, se brindará los conceptos de Diputado y de Senador.

1.1.1 Teoría de la Democracia

La Democracia es uno de los términos más complejos dentro de la teoría política, debido a que se presta a innumerables interpretaciones. Sin embargo, muchos autores han tratado de encontrar el verdadero sentido de la democracia.

La palabra democracia ha sido tomada del latín tardío *democratia* que, a su vez, procede del griego *demos* que significa pueblo y *kratos* que quiere decir autoridad o *kratein*, que significa gobernar; es decir, gobierno de pueblo. Apareció empleado por primera vez durante el siglo V antes de Cristo. Sin embargo, para los Griegos el pueblo no era lo mismo que para nosotros, en razón, de que las mujeres y los esclavos no formaban parte de él.

La democracia apareció en Grecia clásica, como una forma de gobierno directo, pues el pueblo resolvía o tomaba las decisiones más importantes de la comunidad por medio de asambleas populares. Así tenemos que Tucídides empleó por primera vez el término de democracia en la Historia de la guerra del Peloponeso. Tal y como señala Justo López:

En el capítulo VII del libro II de la Historia de la guerra del Peloponeso, Tucídides transcribe un extenso discurso en loor de los atenienses muertos en defensa de su polis y dice que fue pronunciado por Pericles. En este discurso, el orador describe al régimen

político de Atenas y lo llama democracia. Aparece en la descripción la "forma de gobierno" "porque la administración de la polis no pertenece ni esta en pocos, sino en muchos"; pero también el "estilo de vida"- nadie "será nombrado para ningún cargo, ni honrado, ni acatado por su linaje y solar, sino tan sólo por virtud y bondad". (...) "Viviendo en medio de la riqueza y suntuosidad usamos la templanza y hacemos una vida morigerada y filosófica" (...) "Todos cuidan de igual modo de las cosas de la polis que tocan al bien común, como de las suyas propias." (...) "Cuando imaginamos algo bueno tenemos por cierto que consultarlo, y razonar sobre ello no impide ejecutarlo bien, sino que conviene discutir como se debe hacer la obra antes de ponerla en ejecución".¹

De ese modo, se puede apreciar que desde la aparición del vocablo, la democracia no sólo se utilizó para referirse a la forma de gobierno, sino que también a un estilo de vida, ya que designa un modelo de comportamiento adecuado por parte de sus integrantes. En efecto, Pericles estimaba que *"El único fin de la polis era el de asegurar al ciudadano, la libertad, la justicia y el completo desarrollo de su personalidad"*.

Aristóteles definía a la democracia con respecto a los otros regímenes: Monarquía, Aristocracia, Democracia, Tiranía, Oligarquía y Demagogia. Concibiendo a la democracia como el sistema en donde el conjunto de ciudadanos ostentaba la soberanía, la ejercitaba en asamblea deliberante. Para Aristóteles la democracia era una forma degradada y opuesta de la *politeia*.

De una manera general, la democracia es entendida como el gobierno que recae en la gente o, en otras palabras, como el gobierno popular. Lo cual se traduce en que las decisiones que afectan a la comunidad sean tomadas por la gente común, que la gente sea libre y el poder controlado. Gramaticalmente democracia, según la definición de la Real Academia de la Lengua Española, significa:

Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, y también mejoramiento de la condición del pueblo.²

John Locke, es el primer autor moderno que se basa en una concepción contractualista para fundar el poder en el consentimiento del ciudadano, reconoce los derechos fundamentales del hombre, la división de poderes, el valor de la constitución y el principio mayoritario. Al señalar:

Todo derecho del gobierno civil sobre los hombres deviene de un derecho previo concedido a aquel, por hombres libres reunidos para constituir por unanimidad, una sociedad civil que por mayoría autoriza al gobierno para proceder en casos particulares. Sólo un gobierno que descansa sobre estos principios es libre; cualquier otro es despótico.³

Locke influyó fuertemente en el gran pensador Jean Jacques Rousseau, quien dentro de la teoría clásica de la democracia, exalta la voluntad general y funda la concepción de la soberanía popular. Este autor defendió la idea de la democracia alrededor de la imagen del espejo. De acuerdo con esta visión en la democracia se logra identificación plena entre gobierno y pueblo, es decir, se logra borrar la brecha entre gobernante y gobernado o, en otras palabras, es el autogobierno del pueblo. En el espejo democrático se ha de reproducir con toda fidelidad, la imagen del pueblo. Dentro de esta visión las cualidades de este espejo consistían en: un cuerpo unitario, bueno, sabio y justo.

¹ JUSTO I ópez, Mario. *Introducción a los Estudios Políticos*, p 148.

² INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, p. 892.

³ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo IV.

⁴ NOGUEIRA Alcalá, Humberto. *Regímenes Políticos Contemporáneos*, p. 27

Según el autor del "*Contrato Social*", el gobierno democrático habrá de excluir cualquier fuerza que ensucie el espejo. Nada de subdivisiones, nada de competencia, nada de partidos o intereses individuales. Es decir, concibe a la democracia según la noción de identidad pueblo igual a gobierno.

En efecto, este autor concibe a la democracia directa, como la única forma de democracia posible. El gobierno del pueblo sin intermediarios, por que según él el voto quiebra la identidad por que el pueblo ya no es gobierno, sino simple elector. Pues la única democracia digna de ese nombre es, la que expresa directamente la voluntad general mediante la congregación de todos los ciudadanos en la asamblea popular. La soberanía popular, argumentaba, no puede ser representada, se debe expresar en una asamblea que no esté sujeta a los intereses parciales de sus componentes sino volcada a descubrir el interés superior de la comunidad. Pero, como el propio Rosseau señala, esta forma de democracia no puede ser posible salvo en comunidades muy pequeñas. Por eso, a medida en que crecen las sociedades se impone la necesidad de la representación; pues, en las sociedades contemporáneas no hay espacio para la democracia directa.

Sin embargo, los escritores realistas, han advertido que en toda sociedad existe un grupo que gobierna y otro que es gobernado, pues es inevitable que se habrá una brecha entre gobernantes y gobernados, señalando que el espejo de Rosseau resulta imposible.

Por otra parte, encontramos dentro de las concepciones modernas de la democracia, el concepto de Schumpeter, en el que reduce a la democracia aun simplismo electoral, a señalar que la democracia consiste en el procedimiento por medio del cual el pueblo vota para elegir entre las distintas opciones electorales quienes serán los gobernantes Joseph A. Schumpeter, llegó a la conclusión que el papel del pueblo en el régimen democrático es producir gobierno y no ser gobierno: pues más que esa sustancia de identidad, la democracia es concebida por este autor como un procedimiento o un método meramente electoral. Dice:

El método democrático es el arreglo institucional para llegar a la adopción de decisiones políticas en donde los individuos adquieren el poder de decidir a través de una lucha competitiva por el voto popular.⁵

Al respecto, podemos decir que en la democracia el acto electoral juega un papel de suma importancia, porque sin voto no existe democracia. En cualquier democracia deben existir elecciones libres, instituciones imparciales, partidos que ganan y pierden elecciones. Pero hay democracia fuera del voto ya que no podemos pensar que ésa sea la única dimensión del voto.

Considero, que la democracia no puede ser reducida a un espacio electoral. Puesto que las fronteras de la democracia van más allá de quien gobierna, por el contrario, el aspecto central de la democracia esta basado en la cuestión del ejercicio del poder, de tal manera que, cubre de distintas formas, todas las acciones del poder público.

Los autores contemporáneos han propuesto una infinidad de conceptos más elaborados sobre la democracia. Así tenemos que el Instituto de Investigaciones Jurídicas establece en su Diccionario una definición sobre la democracia en su acepción moderna y generalizada:

Democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la Soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes.⁶

Para Berlin Valenzuela, una definición de democracia en nuestra época debe englobar los diversos aspectos de la vida cotidiana de una sociedad que funcione para explicar cualquier tipo de régimen político que se considere democrático. Este autor considera que la importancia de entender la

⁵ SILVA-HERRZOG Marquéz, Jesús J. *Esferas de la Democracia*, p. 14.

⁶ INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario de Derecho Constitucional*, p. 128.

concepción de la democracia nos permite conocer y analizar si estamos en presencia de un Estado más o menos democrático. Así pues tenemos que para este autor la democracia es:

Una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por su igualdad, la libertad y la solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y la participación del pueblo, quien a través de procedimientos adecuados expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados.

Encontramos, que Ignacio Burgoa señala en su libro de Derecho Constitucional Mexicano, señala que la democracia consiste en:

Aglutina sistemáticamente diversos principios cuyo conjunto implica su caracterización como forma de gobierno. Es un sistema en que estos principios se conjugan en declaraciones dogmáticas del orden jurídico fundamental del Estado, en instituciones jurídico-políticas, en demarcaciones normativas al poder público y en los fines estatales a cuyo servicio éste se ejercita. La falta de alguno de tales principios, dentro de un régimen político determinado, merma o elimina su auténtica calificación como democrático, aunque proclame los demás. El concepto de democracia es por lo tanto, polifacético, pero sus diferentes aspectos no pueden estimarse aisladamente para distinguirlo, sino que es menester analizarlos en su conjunto para elaborarlo.⁷

Por su parte el maestro Serra Rojas manifiesta que la democracia es una forma de gobierno y no de Estado, como llegan a afirmar otros autores, en la que *el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público*. En razón de que la participación del pueblo en las funciones públicas, es precisamente, lo que constituye a las instituciones democráticas, las que se establecen para beneficio de este. Señala que la democracia es:

Un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar su orientación ideológica y sustentación de sus instituciones.⁸

Así mismo, tenemos que Agustín Basave, expresa la necesidad de delimitar a la democracia por tratarse de una forma de gobierno, por el modo o estilo de ejercitar la autoridad. El cual señala que:

Democracia es una forma de gobierno que reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que cuenta con el pueblo para la estructuración del poder.⁹

Por su parte, el escritor Pablo Lucas Verdú señala que la democracia es una institución que asegura la participación del pueblo en el poder público. Dice:

Entendemos por democracia, un régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo, en la organización y ejercicio del poder político mediante la intercomunicación y diálogos permanentes entre gobernantes y gobernados y el respeto de los derechos y libertades fundamentales dentro de una justa estructura socioeconómica.¹¹

⁷ BERLÍN Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, p 60.

⁸ BURGOA Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, p. 514

⁹ SERRA Rojas, Andrés, Ciencia Política, p. 591

¹⁰ BASAVE Fernández del Valle, Agustín, Teoría de la Democracia, p 31.

¹¹ LUCAS Verdú, Pablo, Curso de Derecho Político, p. 23.

Encontramos que todos estos conceptos son descriptivos, ya que, se centran en los procedimientos de gobierno. Su interés reside en que ponen de manifiesto los elementos del régimen democrático.

En nuestro país existe democracia política y democracia social, según se desprende de los enunciados constitucionales que señalan que nuestra República es representativa, democrática y federal (artículo 40), considerándose a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (artículo 3, fracción II inciso a).

Lo anterior nos lleva a la idea de que la democracia es una forma de vida, en el que se abarcan todos los aspectos, social, económico y político; por ello, la democracia es un sistema de vida, de valores y principios que deben ser inculcados.

1.1.2 Características

De lo apuntado con anterioridad, se puede observar que no existe una idea general de la democracia, sin embargo, entre las diversas concepciones que a formado la doctrina se pueden apreciar diversos elementos constitutivos del régimen democrático:

a). Encontramos como elemento fundamental de la democracia a la soberanía popular. En virtud de que, el elemento central de la democracia lo constituye el pueblo. Ya que etimológicamente se entiende a la democracia como “*el poder del pueblo*”. O como lo expresa Lincoln en su fórmula “*el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”. Con base a la soberanía, es el pueblo quien elige a sus gobernantes por medio del derecho, de las instituciones políticas y los procedimientos electorales que el propio pueblo se da.

El principio de soberanía popular aparece de manera formal por primera vez en a Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la cual establece que:

El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación: ninguna organización, ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella.¹²

En efecto, cuando en la democracia se habla de pueblo soberano, quiere decir, que la fuente última de todo poder o autoridad política es exclusivamente el pueblo, y que ninguna autoridad política puede estar por encima de él.

Sin embargo, en la democracia se utiliza la expresión del pueblo desde el punto de vista político, lo cual equivale al término de nación. Tal y como lo expresa Ignacio Burgoa:

No se reconoce a la totalidad del pueblo, es decir, al pueblo sociológico como unidad real, sino a determinados grupos, dentro de él, que satisfagan ciertas condiciones previstas jurídicamente. Estos grupos componen lo que hemos denominado el “pueblo político”, siendo dichas condiciones lo que permite calificar a un sistema de gobierno como democrático o aristocrático, pues si se traducen en privilegios de diversa índole de que sólo pueden gozar una clase determinada, se tratará de una aristocracia, y si son susceptibles de satisfacerse por la mayoría popular, se estará en presencia de una democracia.¹³

¹² GONZÁLES de la Vega, René. Derecho Penal Electoral, p. 4.

¹³ BURGOA, op. cit, p. 517.

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

La democracia existe cuando la relación entre los gobernantes y gobernados se rige por el principio de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no lo contrario, es decir, cuando el gobierno existe para el pueblo. Es por ello, que en nuestro país es necesario contar con legisladores profesionales que estén en aptitud de atender las necesidades reales del pueblo, mediante el establecimiento de una verdadera carrera parlamentaria que lo hagan viable.

b). Otra característica de la democracia es la participación del pueblo en las cosas públicas. La participación consiste en realizar un conjunto de actividades voluntarias, mediante las cuales los ciudadanos intervienen en los asuntos de interés social, es decir, participar es tomar parte activa en un espacio social determinado.

En los regímenes democráticos se fomenta la participación ciudadana en los asuntos del orden público, en el entendido, de que la democracia es el gobierno de todos. La participación popular tiene lugar de diversa manera, principalmente a través del voto, pero también formando parte de partidos políticos, sindicatos, asociaciones civiles, organizaciones vecinales, etc.

Precisamente mediante la participación los ciudadanos conocen y se integran a la actividad política y se comprometen en las decisiones colectivas y en la tarea de gobernar a la sociedad.

c). Encontramos como una tercera característica democrática al pluralismo. Debido a que en las sociedades contemporáneas existe una gran diversidad de intereses y de ideas, por lo tanto debe existir una pluralidad de partidos políticos y de grupos intermedios. Siendo éste precisamente un dato fundamental del régimen democrático. Al respecto el autor Vanossi señala los beneficios que logra una democracia pluralista:

Las democracias pluralistas fundan su existencia y se vigorizan mediante el respeto a una serie de valores que constituyen el patrimonio del "Estado de Derecho": el predominio del consenso sobre la coerción, la distribución del poder, el pluripartidismo, el control, y, en definitiva, el respeto al principio al principio mayoritario basado en la igualdad civil y política de los ciudadanos.¹⁴

La esencia del régimen democrático esta constituido precisamente por la pluralidad tanto de ideas como de partidos políticos, con igualdad de oportunidades para poder expresarse libremente. Al hablar del pluralismo democrático el escritor Vladimiro Naranjo expresa:

Al hablar de pluralidad debe entenderse que haya al menos dos partidos dos partidos políticos que se disputen el favor de los electores. En los países donde no existe sino un solo partido, ya sea de carácter oficial u oficialista, o donde a un solo partido se brindan en la práctica las oportunidades electores, no hay democracia.¹⁵

En efecto, el pluralismo de los partidos políticos, influye de manera directa en el funcionamiento del sistema democrático. Sin pluralismo no puede haber libre competencia política, ni elecciones libres. Por lo tanto, la democracia es pluralista.

¹⁴ A. VANOSSE, Jorge Reinaldo. Estudios de Teoría Constitucional, p. 162.

¹⁵ NARANJO Meza Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, p. 449.

De esta manera tenemos que en nuestro país, a partir del proceso de apertura democrática iniciado hace algunos años, han ingresado en el Sistema Representativo de un importante número de representantes de los diferentes partidos políticos. Incluso, en la actualidad ningún partido ostenta la mayoría absoluta y ni siquiera la relativa. Tal circunstancia ha favorecido un apreciable proceso de cambio y la necesidad de profesionalizar al Poder Legislativo para ponerlo a tono con la dinámica que demandan los nuevos tiempos políticos en nuestro país, además de un ejercicio más acabado y plural de la facultad legislativa.

d). El consenso constituye otra característica democrática. Pues, la cooperación es la formación de grupos, en los que cada participante se le concede la esfera propia de la independencia y una participación correspondiente a los asuntos de la generalidad.

Las expresiones que de manera general emiten los votantes en las elecciones, son las opiniones mediante las cuales indican un consenso general respecto al gobierno. El consenso general o sobre la acción política de los gobiernos, es una base fundamental en la democracia, pues es, precisamente el gobierno mediante la discusión.

El énfasis del consenso se sitúa en la discusión, el disenso y en papel crucial de la oposición, nociones que adquieren un papel positivo en el contexto del pluralismo. Pues, la democracia pluralista es un procedimiento dinámico del consenso en el que cualquier cosa que pretenda presentarse como legítima o verdadera, deberá defenderse contra la crítica y la discrepancia, resultando fortalecida de ellas.

Aquellos gobiernos que han sido elegidos, que reflejan las opiniones del electorado y que son, además, considerados responsables (a través de la repetición de elecciones libres) ante sus electorados, pueden denominarse gobiernos a los que se ha otorgado el consentimiento.¹⁶

e). Encontramos como quinto elemento de la democracia al principio de mayoría, debido a la imposibilidad de obtener la voluntad unánime de los gobernados de un Estado, ya que como menciona Tena Ramírez, no es posible siempre obtener la adecuación íntegra entre el “querer hacer” de cada uno y el “deber hacer” de todos, la democracia admite como expresión general la voluntad de la mayoría.

En la democracia se da oportunidad igual a todos para expresar libremente su opinión, los grupos minoritarios o disidentes se deberán someter al criterio de la mayoría, siempre y cuando todos sean escuchados por igual. Al respecto Tena Ramírez señala que existen dos razones prácticas por las cuales debe prevalecer la opinión de la mayoría:

En primer lugar es la mayoría la que generalmente tiene la fuerza, y ya sabemos que la autoridad sin la fuerza es una facultad abstracta; por lo tanto, la decisión debe corresponder a quien pueda imponerla. En segundo lugar, es la mayoría el único intérprete posible de lo que es conveniente y justo para la colectividad; cuando se discute lo adecuado y justo de una medida que se va a aplicar a todos, es natural que la opinión de la mayoría de los afectados sea la que se tome en cuenta.¹⁷

El principio de mayoría, en términos generales significa que a partir de un conjunto de opciones políticas que libremente se disputan la preferencia de los ciudadanos, éstos votan por la opción que mayor número de votos es la que gana una determinada elección. O en otras palabras, el principio democrático establece cuando no haya acuerdo unánime, se deben resolver de acuerdo con la voluntad o deseos de la mayoría.

¹⁶ SARTORI, Giovanni. Teoría de la Democracia, p. 118.

¹⁷ TENA Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, p. 103.

f) El principio de mayoría se encuentra limitado por el respeto a las minorías, es decir, el respeto a la oposición política. Pues, la existencia de minorías permanentes, cuyos deseos, principios y aspiraciones son ignorados sistemáticamente o menoscabados en los procesos de toma de decisiones, hace inoperable la democracia.

El gobierno del pueblo no significa gobierno de la mayoría únicamente, en virtud de que, las minorías también forman parte del pueblo y en la medida de lo posible sus deseos, intereses y convicciones deben ser tomados en cuenta en la toma de decisiones. En efecto, en la democracia el gobierno de la mayoría es una fórmula abreviada del gobierno de la mayoría limitada, que respeta los derechos de las minorías.

En la democracia de partidos, la real y efectiva división de poderes es la que se establece entre el partido o coalición mayoritaria que gobierna y las minorías que se oponen. La oposición es la conciencia crítica, el freno del Gobierno. Así pues, Gobierno y oposición son igualmente necesarios en la democracia.¹⁸

En nuestro Sistema Representativo, la representación de las minorías se introdujo en 1964, bajo un sistema electoral mixto, con la incorporación de Diputados por el principio de representación proporcional. Sin embargo, es recientemente es cuanto se ha incorporado en nuestro Sistema Representativo un importante número de representantes de los diferentes partidos políticos.

1.1.3 Tipos de Democracias

Desde la perspectiva de la mayor o menor participación del pueblo en las decisiones gubernamentales, podemos establecer que existen tres tipos de democracia: la democracia directa, la democracia representativa y la democracia participativa o semidirecta.

a) Democracia Directa. Es el régimen en el que el propio pueblo se gobierna a sí mismo, sin intermediarios. La democracia directa supone la igualdad entre los gobernantes y los gobernados, ya que todos reúnen ambas calidades.

Este tipo de democracia se practicó en Grecia, durante esta época la institución más importante era la Asamblea que se denominaba *ekklesia*, en la que se reunían todos los ciudadanos a sesionar para decidir las cuestiones más importantes de la comunidad. Los cargos que se desprendían de las decisiones tomadas en esta Asamblea eran ejercidos por los ciudadanos de la polis mediante sorteo.

La encontramos también, en algunos cantones suizos en donde se le da intervención directa al pueblo en los asuntos más importantes, por su parte André Haurió especifica que en los cantones de Uterwald, Glaris y Appenzel, funciona la democracia directa:

Estas asambleas populares se reúnen una vez al año, un domingo de abril o mayo, en un prado o en una plaza pública, y votan las leyes, el presupuesto y las revisiones constitucionales.¹⁹

En la actualidad este tipo de democracia resulta imposible, debido al crecimiento del pueblo, pues no hay manera de que el pueblo de manera masiva toma la conducción del gobierno.

¹⁸ LORVÍS del Moral, Antonio, Estado de Derecho y Democracia de Partidos, p 283.

¹⁹ CALZADA Padron Feliciano, Derecho Constitucional, p. 179.

b) Democracia representativa. Este tipo de democracia es el más común en la actualidad, en donde los gobernantes son diferentes a los gobernados, ya que son sus representantes. La democracia representativa es la fórmula de gobierno en donde las decisiones colectivas son tomadas por personas elegidas para ese fin.

Así, la democracia representativa implica la participación de los ciudadanos en el proceso político con el fin de elegir a sus representantes, sin tener ninguna injerencia directa en las decisiones de los representantes, quienes actúan en nombre del propio pueblo y sus decisiones se presume que son el querer de éste.

c) Democracia participativa o democracia semidirecta. La democracia participativa surge entre los teóricos del siglo XX como un intento de mejorar a la democracia representativa, convirtiéndola en democracia participativa. Ésta se basa en lograr mecanismos para que el pueblo tenga una mayor influencia en las decisiones del Estado, implantándose en buena parte de las naciones políticamente más avanzadas.

Con el objeto de lograr una mayor participación del pueblo en las decisiones tomadas por sus gobernantes, la democracia participativa implanta dentro del ordenamiento jurídico del Estado mecanismos de democracia directa. Al respecto Vladimiro Naranjo Mesa señala que:

En los últimos tiempos se ha abierto paso en el campo constitucional, además, el concepto de democracia participativa. Consistente esta básicamente en la ampliación de los espacios democráticos, para darle al pueblo la oportunidad no solo de elegir a sus mandatarios, sino también la de participar más directa y frecuentemente en la toma de decisiones que afecten a la comunidad. Dicha participación tiene lugar mediante procedimientos de democracia directa como la iniciativa popular, el cabildo abierto, revocatoria del mandato y el voto programático.²⁰

La democracia participativa necesariamente tiene consecuencias en la vida de la sociedad, por lo que es considerada como un modo de vida, más que como un mecanismo electoral o un sistema político.

1.2 La Democracia Liberal

1.2.1 Concepto

La democracia contemporánea, es la resultante del liberalismo político, teniendo como objeto fundamental el de conciliar la libertad individual y la coacción social. Existe una relación causal entre la democracia y el liberalismo; pues, al respecto el liberalismo gira la técnica de limitar el poder del Estado, mientras que la democracia se basa en la inserción del poder popular en el Estado, siendo precisamente, la tarea fundamental de la democracia liberal la de combinar la libertad con igualdad. En efecto, este tipo de democracia fue entendida por Stuart Mill y los demócratas liberales éticos, como una sociedad en la cual todos sus miembros tengan igual libertad para realizar sus capacidades.

Esta forma de gobierno se apoya en las ideas de Locke y Montesquieu, en virtud de la adopción de principios políticos como la soberanía, la división de poderes, las garantías individuales, el voto de la mayoría y el sistema representativo.

La democracia liberal trata de dar respuesta a la pregunta de Rosseau de cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aun uniéndose a los demás, se obedezca así mismo y mantenga, por consiguiente su libertad anterior.

²⁰ NARANJO, op. cit. p. 451.

La palabra "liberal" está tomada en un doble sentido, político y económico. Con relación al primero significa que las instituciones políticas descansan sobre los principios fundamentales siguientes: soberanía popular, elecciones, parlamentos, independencia de los jueces, libertades públicas, pluralismo político... Desde el punto de vista económico "liberal" es sinónimo de "capitalista".²¹

La terminología liberal fue en su día un arma de combate contra los gobiernos monárquicos a los que pretendía debilitar en provecho de los Parlamentos elegidos. De esta manera tenemos, que la democracia liberal cobra gran auge a partir del siglo XIX, en el que se instaura como una forma de gobierno duradero y estable, en el aspecto teórico se lucha para ampliar el concepto de la democracia, con la finalidad de que esta no sea considerada nada más como representativa, sino que se transforme en una democracia participativa, en donde el pueblo tenga mayores oportunidades de intervenir en las decisiones del Estado.

La democracia liberal suele entenderse comúnmente como la democracia de una sociedad capitalista de mercado, dado que desde un principio se vio reflejada con la frase: El mercado hace al hombre. Sin embargo, esta no es una condición necesaria de la democracia liberal.

Al respecto, Stuart Mill señala que en la democracia la democracia liberal trata de combinar la libertad de mercado con la libertad para el desarrollo de la propia personalidad.

1.2.2 Características

Para poder hablar de una democracia liberal propiamente dicha, conforme a los lineamientos teóricos que le sirven de base, es necesario que existan una serie de condiciones o características esenciales.

En este orden de ideas, podemos establecer que la democracia liberal tiene como característica principal impedir que el poder público sea demasiado fuerte para salvaguardar las libertades de los ciudadanos. Kelsen señala que la libertad política es:

Políticamente libre es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer. La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos.²²

Efectivamente, para la subsistencia un la democracia es menester preservar la libertad fundamental del individuo frente al Estado.

La libertad es la facultad por la cual el hombre dispone de sí mismo, elige sus propios actos y desarrolla su responsabilidad. La democracia se encuentra ligada a la idea de libertad, tal y como señala Burdeau:

La idea democrática es instaurado racionalmente partiendo de un concepto metafísico de la naturaleza humana; la democracia se cristalizó, así, en una filosofía de la libertad.²³

²¹ DUVERGIER, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, p. 54.

²² TENA, *op. cit.*, p. 91.

²³ NOGUERA, *op. cit.*, p. 36.

La libertad política se refiere de también a la idea de participación de las personas en la vida política. La libertad para la democracia no sólo debe conceder los derechos y garantizarlos jurídicamente, sino que también debe garantizar la posibilidad efectiva de ejercerlos en la práctica, de contar con los medios necesarios para ejercerlos.

Cabe reiterar, que una de las ideas básicas de la democracia liberal es asegurar a la persona, la esfera de su libertad; en el aspecto económico equivale a la idea del libre mercado, es decir, se promulga el libre intercambio de las cosas, reduciendo al mínimo la intervención del Estado en las relaciones económicas. En virtud, de que la actividad de cada individuo que persigue sus intereses materiales redunde, ineludiblemente, en provecho del interés general, gracias a las virtudes de la libre competencia, o en otras palabras, la riqueza es un instrumento de libertad, pues, la justa distribución de la riqueza implica una justa distribución de la libertad.

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

Debemos tener en cuenta, que el fundamento de la democracia es el reconocimiento de la dignidad humana, lo que lleva a reconocer la libertad e igualdad esencial de la persona.

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

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

1.2.3 Principales Instituciones

1.2.3.1 La Constitución

Una constitución es decisiva para la democracia, las constituciones en este sentido se basan sobre dos principios fundamentales: la división del poder y la esfera de libertad garantizada y concebida al ciudadano.

Dentro de un Estado, la Constitución es la ley suprema, la norma de normas, la base de su organización, en esta se expresa la manera o forma de ser de un Estado. Es por ello, que en la realidad del Estado no puede negarse la importancia fundamental de este Código Político.

La configuración de la democracia supone la existencia de una constitución, que fije los derechos y los deberes fundamentales de los ciudadanos, los modos de creación de los órganos del Estado, los principios jurídicos que rigen y controlan su actuación y sus mutuas relaciones. Al respecto Larry Diamond expresa que si la autoridad política está acotada y balanceada, los derechos individuales y de las minorías protegidos y el Estado de Derecho asegurado, la democracia requiere

²⁴ DUVERGER, op. cit. p. 65.

una constitución que sea suprema. Esto lleva a Diamond a formular la siguiente conclusión: *Las democracias liberales son y deben ser democracias, o, lo que es igual, Estados constitucionales.*²⁵

El poder en un régimen democrático se basa en leyes y se ejerce de acuerdo con leyes. Para Norberto Bobbio *“la democracia es el gobierno de leyes por excelencia”*. Pues en la democracia el modo de gobernar se encuentra sujeto a la norma. Siendo principio básico de la vida democrática, el de la legalidad.

A lo largo de nuestra historia se han ensayado diversos mecanismos para alejarnos del despotismo. El constitucionalismo es un artificio relativamente reciente. En un mismo tiempo funda y controla el poder político. Para Giovanni Sartori, el constitucionalismo busca un equilibrio entre el ejercicio del poder y el control sobre el poder. En el constitucionalismo se encuentra latente una convicción: la necesidad de impedir el poder ilimitado pues todo hombre con poder tiende a abusar de él, dice Montesquieu.

Por ello, es necesario legislar atendiéndose a las necesidades políticas reales, en la medida en que esto suceda nuestro derecho se perfeccionara, pero sobre todo nuestro país se beneficiara; y de ahí la necesidad de contar con legisladores profesionales y especializados, mediante una carrera parlamentaria, a través del establecimiento de su reelección consecutiva, para que estén en posibilidad de legislar en torno a los grandes problemas que afectan a la población.

1.2.3.2 División de Poderes

La democracia liberal pretende cimentar el equilibrio de un poder eficaz y moderado, esa es precisamente, la base ideológica del liberalismo. Al respecto Lord Anton dice: *El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente.*

Para Montesquieu, la única manera de controlar efectivamente al poder es oponer, frente a él, otro poder. En ese sentido encontramos como divisa central del constitucionalismo: que el poder controle el poder. Distribuir las funciones estatales en varios depósitos institucionales, quedando el poder de esta forma limitado y controlado.

El poder dividido no es solamente una forma de controlar el poder, es también un mecanismo para reforzarlo. Tal y como lo expresa Jesús Silva-Herzog al señalar:

*La capacidad de gobernar se encuentra fortalecida cuando los agentes políticos tienen un espacio de competencia definida, cuando los poderes se contrarrestan de manera mutua, cuando las decisiones dependen y absorben intereses e ideas diversas, cuando las decisiones deben procesar las acciones de distintos e independientes detentadores del poder, cuando existe la posibilidad de corregir los errores antes de que sea demasiado tarde.*²⁶

Así tenemos que, la primera distinción por extraer de ese conjunto de funciones gubernamentales es la función legislativa. Sin embargo, en nuestro país el Poder Legislativo ha sido un poder subordinado al Ejecutivo, situación que le impidió ejercer sus funciones constitucionales de control, debido en gran medida, a la aplicación del principio de no reelección inmediata de los legisladores que limita la eficiencia y continuidad de los trabajos legislativos y, evitando consecuentemente que nuestro Sistema Representativo se convierta en verdadero contrapeso frente al Ejecutivo.

²⁵ COSSIO, José Ramón, *Concepciones de la Democracia y la Justicia Electoral*, p. 23.

²⁶ SILVA-HERZOG, op. cit. p. 36.

1.2.3.3 Garantías Individuales

Las garantías individuales son las normas de que se vale el Estado para proteger los derechos y las libertades de los gobernados. En este sentido, se entiende por garantías individuales los límites y prohibiciones que al poder público o la autoridad se le a impuesto, con el fin de hacer posible la libertad de las personas sin menoscabo del orden social, así como asegurar la paz, que deben ser mantenida por el Estado en beneficio de todos los habitantes del país. Como ha escrito Martha Elba Izquierdo:

El fin de las garantías individuales, es proteger al individuo contra cualquier acto de autoridad que viole o vulnere algún derecho consagrado en la ley, y el objetivo del Estado es velar por los derechos del individuo.²⁷

Apunta en relación con las garantías individuales Rober Maynard Hutchins, que el ideal democrático en materia política, no sólo es un buen ideal, es el mejor:

Las razones por las cuales la democracia es la mejor forma de gobierno son absurdamente simples. Es la única forma de gobierno que puede combinar tres características: la ley, la igualdad y la justicia.²⁸

1.2.3.4 Sistema de Partidos

La representación política la ejercen de manera legítima los partidos políticos; se forman a partir de una estructura permanente y organizada, se integran por un conjunto de personas unidas por determinadas condiciones. Teniendo como objeto primordial la conquista del poder público.

Para ello, precisamente cuentan con una serie de instrumentos que les sirven como sustento, tal es el caso de su programa de acción que los compromete y los impulsa. Siendo el ciudadano la base de todo partido político. Al respecto Rene González dice:

El elemento fundamental de los partidos políticos, lo es el hombre, el ciudadano en lo individual, que al agregarse en grupo, ideológicamente congruente, le da perfil y fuerza.²⁹

Los partidos políticos no se encuentran contemplados en el modelo democrático, sin embargo, en nuestros días constituyen una institución esencial de los regímenes liberales. Los partidos políticos desempeñan una doble función al actuar como intermediarios entre los electores y los elegidos. Tal y como lo expresa Duverger:

En primer lugar encuadran a los electores, es decir, a los representados. Encuadran también a los elegidos, es decir, a los representantes. Son así una especie de mediadores entre elegidos y electores. Sin partidos políticos, el funcionamiento de la representación política, es decir, la base misma de las instituciones liberales, es imposible.³⁰

²⁷ IZQUIERDO, Martha Elba. *Garantías Individuales*, p. 14.

²⁸ BASAVI, op. cit. p. 178.

²⁹ GONZÁLEZ de la Vega, op. cit. p. 14.

³⁰ DUVERGER, op. cit. p. 89.

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

En primer lugar, los partidos políticos son los agentes fundamentales de la representación política y, virtualmente, los únicos actores que tienen acceso a la competencia electoral. Los partidos son, antes que nada, maquinarias electorales. Su finalidad principal es ganar elecciones como medio para alcanzar y conservar el poder.³¹

Las relaciones existentes entre los diversos partidos políticos, con el medio económico, político, social y cultural en que se desenvuelven, dan por resultado un esquema específica de actuación que se denomina sistema de partidos. Para Duverger, las formas y modalidades de varios partidos en un mismo país definen el sistema de partidos.

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

Sin embargo, se corre el riesgo de la monopolización de los partidos políticos en la vida política: lo que se podrá atenuar mediante la reelección consecutiva de los legisladores, ya que al depender del electorado su reelección se crearan vínculos más directos entre legislador y gobernados.

1.2.3.5 Sistema Representativo

Es importante señalar, que éste tema será analizado en el apartado relativo a la democracia representativa, por lo que nos limitaremos a señalarlo sólo de manera general.

El sistema representativo constituye la institucionalización de la democracia contemporánea. La idea de la representación se encuentra basada en una organización electoral que permite dar una investidura a los representantes. En efecto, la ideología liberal eliminó la fórmula hereditaria para la transmisión de los cargos públicos, fijando en la elección la validez de la función gubernativa. Al respecto el maestro Ignacio Burgoa señala la naturaleza jurídica del sistema representativo:

Al crear al derecho fundamental o Constitución y al implantarse en él la forma democrática de gobierno, el pueblo se reserva mediante una declaración preceptiva expresa, la potestad de elegir a las personas que transitoriamente encarnen a los órganos primarios del Estado, que generalmente son el legislativo y ejecutivo.³²

Para el escritor Justo López el sistema representativo es un conjunto de elementos, que establecen quien gobierna. Dice :

³¹ SILVA-HERZOG, op. cit. p. 39.

³² BURGOA, op. cit. p. 517.

*El sistema representativo puede ser considerado como el conjunto de elementos jurídicos y extrajurídicos con el cual se da respuesta a la primera de las tres preguntas para caracterizar a la democracia constitucional: ¿Quién gobierna?.*³³

1.3 La Democracia Representativa

1.3.1 Aspectos Doctrinarios

La democracia representativa surge como un instrumento creado a partir del momento en que la titularidad del poder comienza a ser reconocido por el pueblo y ante la imposibilidad de ejercerlo de manera directa, cubriendo una necesidad del Estado. La representación política surge a partir de los movimientos revolucionarios del siglo XVIII, como uno de los principios fundamentales del constitucionalismo.

La palabra representación proviene del latín *representatio-onis*, que significa la acción y efecto de representar. Conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación. Representar deriva del latín *repraesentare*; que quiere decir hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación tiene.

Mediante la representación política se legitima el poder, el cual descansa en el consentimiento del pueblo, ninguna autoridad puede ejercer el poder sino en virtud de la efectiva participación del pueblo.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas al definir a la representación política, señala que el término de la representación implica dos aspectos, el formal y material:

*En sentido formal, es representación la función que realiza determinado sujeto a nombre de otro u otros, como es el caso de los diputados y senadores. En sentido material son representantes de quienes les autorizaron a decidir por ellos o sea el pueblo o comunidad que los eligió para que actuaran por ellos.*³⁴

En un sentido genérico o neutro Justo López identifica el concepto de representación, de la siguiente manera:

*Representación es la acción de re-presentar, que significa la relación de los miembros de un grupo humano jurídicamente organizado (representado) con un órgano (representante), en virtud del cual la voluntad de este último se considera como expresión de aquellos.*³⁵

Para Max Meber, la representación debe ser entendida como una forma de relación social, por medio de la cual la acción de un determinado individuo se le imputa a los demás, recayendo las consecuencias, para bien o para mal, a todos. En este mismo sentido, al autor Fayt considera que los efectos de la representación son de carácter obligatorio para los gobernados, siempre que se ejercite de manera legítima en su nombre y con su aprobación expresa:

La representación es una forma de racionalización de la actividad del poder en el Estado. Convierte al gobierno en responsable de las decisiones que adopta en nombre de la comunidad política. Completa el sistema de creencias que sirve de soporte a la dominación legal, característica de la organización política moderna. De ahí su

³³ JUSTO op. cit. p. 608

³⁴ INSTITUTO de Investigaciones Legislativas, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, p. 846.

³⁵ JUSTO López, Mario, Manual de Derecho Político, p 449.

convención con la elección general directa, en cuanto mecanismo de transmisión del poder de autoridad y con el sufragio, en cuanto energía o actividad que materializa el poder electoral. La organización estatal no tiene voluntad propia. La que se expresa a través del gobierno es la voluntad humana, que al objetivarse, en virtud de un ordenamiento jurídico, se considera voluntad de la comunidad.³⁶

Por su parte el escritor Vladimiro Naranjo Meza señala que la democracia representativa, es aquella que da origen al "principio de representación" al establecer:

La democracia representativa es pues, el régimen que da aplicación al llamado "principio de representación, esto es, aquel en el cual los gobernantes- particularmente los legisladores y demás miembros de cuerpos colegiados, así como en algunos casos el jefe de Estado, las autoridades seccionales o locales, y otros funcionarios-, son elegidos por el pueblo, mediante el sufragio universal, y por este hecho se convierten en representantes suyos: se entiende que es, entonces, en nombre del pueblo que toman sus decisiones".

Muchas son las teorías que han tratado de fundamentar los aspectos jurídicos de la representación, con el objeto de indagar sobre el papel que corresponde al representante en relación con el representado, así como los vínculos que entre ambos se establecen. Entre dichas teorías se encuentran las siguientes:

a) Teoría Originaria de la Representación. Puede afirmarse que el primer expositor de la Teoría de la Representación Política fue Sieyes, ya que en su libro *¿Qué es el Tercer Estado?*, estableció que el objeto de la Asamblea de toda nación es expresar la voluntad de la misma y no intereses particulares. Señalando que la voluntad de la nación es resultado de la suma de las voluntades individuales, pero que la finalidad de la nación es distinta a la de los individuos. Al respecto, el autor Jorge Reinaldo A. Vanossi resume los puntos de la doctrina de Sieyes:

1) El individuo o la persona es la unidad básica de la comunidad. 2) Esa comunidad necesita una voluntad común. 3) Los individuos confían el ejercicio de una porción de la voluntad común a algunos de entre ellos, pero no transfieren la voluntad común. 4) Los representantes lo son de la nación en su totalidad y la voluntad de la nación es el resultado de las voluntades individuales. 5) El individuo es la base de la representación política, en lugar del estamento, el gremio, la familia o la región. 6) El derecho a hacerse representar pertenece a los individuos sólo a causa de las cualidades que les son comunes y no de aquellas que los diferencian (igualdad); el conjunto el representado y los representantes y no cada individuo.³⁷

b) Teoría del Mandato Imperativo. Esta teoría se da durante la Edad Media, trasladando al ámbito del derecho público la idea de la representación del derecho privado civil, así como, la idea de la soberanía fraccionada.

En relación con la soberanía fraccionada, esta se basa fundamentalmente en la idea de que a cada ciudadano le corresponde una parte del mandato que los electores otorgan a su elegido, pues, la soberanía del pueblo se integra con la suma de las diferentes fracciones de la soberanía de todos y cada uno de los individuos en particular. Tal y como lo expresa Rousseau: *Supongamos que el Estado este compuesto de diez mil ciudadanos; cada miembro del Estado tiene solamente la diezmilésima parte de la autoridad soberana.³⁸*

³⁶ A. VANOSSI, op. cit. p. 172.

³⁷ NARANJO, op. cit. p. 45.

³⁸ A. VANOSSI, op. cit. p. 190.

³⁹ SABINE, George H. *Historia de la Teoría Política*, p. 452.

Por su parte Duverger, al analizar la teoría de la soberanía fraccionada de Rosseau, señala que es muy democrática, ya que reconoce el sufragio universal, el derecho del voto y precisamente a la teoría del mandato imperativo.

En el mandato imperativo el representante se encuentra ligado a las instrucciones o a las ordenes del grupo o distrito que lo designo, por lo tanto, es responsable de su actuación ante él. Al Respecto Justo López expresa:

El mandato imperativo sólo confiere al mandatario la representación del grupo o distrito que lo designa -no de la nación- y lo sujeta; con todas sus consecuencias, a las instrucciones de su particular mandante.⁴⁰

Esta teoría sostiene que el mandatario debe adaptarse estrictamente a las instrucciones de su mandante, ya que recibe de él un mandato imperativo, que significa, que los electores dan al elegido las instrucciones que este debe seguir.

Una característica fundamental, en esta teoría es el principio de revocabilidad del mandato. En efecto, el representante se encuentra sujeto a las instrucciones del mandatario y este puede establecer sanciones en caso de que no se cumpla debidamente con el mandato.

c) Teoría del Mandato Representativo. El mandato representativo nace en contra de la teoría del mandato imperativo, ya que no concibe la idea de la soberanía fraccionada, sino por el contrario, esta teoría se basa en que el mandatario representa a la nación en su conjunto, es decir, se basa en la teoría de la soberanía nacional.

En cuanto a la designación de sus representantes, el voto ya no se concibe como un derecho de los ciudadanos, sino como el cumplimiento de una función pública. Tal y como señala Duverger:

Ningún ciudadano puede pretender un derecho de voto que le pertenezca en propiedad, la nación tiene la facultad de atribuir el poder electoral sólo a aquellos que considere más dignos o más aptos. El sufragio no tiene porque ser universal.⁴¹

La teoría del mandato representativo sostiene la idea que el mandato condiciona la naturaleza jurídica de la representación política, esta posición tiene consecuencias muy importantes, tal y como señala Justo López, al establecer que:

Cada uno de los integrantes de los representantes no está ligado, en ninguna medida a instrucciones de los grupos o distritos que los han designados. Resulta así la independencia del diputado, con la consiguiente irresponsabilidad jurídica del mismo y con el carácter de irrevocable la decisión.⁴²

En este mismo sentido, Duverger señala que la soberanía nacional así concebida, trae consigo una deformación de la representación política, pues traslada la soberanía de la nación al Parlamento:

Al tratarse de un ser colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes; solamente les da el mandato de representarla, es decir de expresarla. Así los diputados son libres en cuanto a sus actos y a sus decisiones, que son la expresión de la nación.

⁴⁰ JUSTO Manual... op. cit. p. 374.

⁴¹ DUVERGER, op. cit. p. 75.

⁴² JUSTO, Introducción... op. cit. p. 375.

d) Teoría del Órgano. La naturaleza jurídica de la representación según la teoría del órgano no se basa en similitudes del derecho privado, pues, es resultado de la evolución histórica de las sociedades basada en la formación del concepto de órgano jurídico.

Esta teoría encuentra su justificación en el concepto de "órgano", para Jellinek el pueblo debe ser concebido como un órgano del Estado. El maestro González Uribe afirma que el autor alemán distingue diferentes tipos de órganos: los órganos primarios que están constituidos por el pueblo y los órganos secundarios que son los poderes. Los representantes dentro de esta teoría se manifiestan como órganos de un órgano, existiendo una vinculación permanente entre el representante y el pueblo en su conjunto, porque, dentro de este esquema el pueblo no es un simple órgano de creación cuya función se termina en el momento de la designación de los representantes. En este sentido Jellinek expresa:

Se entiende por representación la relación de un órgano con los miembros de una corporación, a consecuencia de la cual representa, dentro de la corporación, la voluntad de esos miembros.⁴³

La importancia de esta concepción de la representación, según sus seguidores radica en señalar que no existen dos voluntades distintas entre la nación y sus representantes, sino que se trata una misma voluntad, porque existe una sola persona, el ente colectivo, pues el órgano carece de personalidad, y por lo tanto, no hay dos voluntades, sino solamente la del de persona colectiva, que es creada y expresada por el órgano, que denominan como órgano representativo.

Por su parte, Hauriou rectifica la fundamentación de la teoría del órgano, señalando que esta debe ser complementada con la idea francesa de la representación, de tal manera que dichos órganos sean comprendidos al mismo tiempo como representantes, utilizando la denominación de órganos representativos. Pues para este autor el Estado no está compuesto únicamente por un sistema de órganos, sino que además está formado por un conjunto de individuos, o en otras palabras, señala que el Estado no solo es un conjunto de gobernantes, sino también un conjunto de gobernados siendo estos más numerosos. Señalando que en los gobernados reside la propiedad de la empresa del Estado, lo mismo que en los accionistas la empresa del banco. A. Vanossi al sintetizar el pensamiento de Hauriou dice:

Extrae Hauriou que el Estado moderno está constituido en muchos aspectos como una sociedad por acciones, siendo los accionistas súbditos, los copropietarios de la empresa. Y, como en toda empresa, pueden existir relaciones jurídicas entre el grupo de los gobernados y los gobernantes, semejantes a las que existen entre accionistas y administradores de una sociedad por acciones, pero tales relaciones no son de mandato, sino de gestión de negocios.⁴⁴

e) Teoría de la Representación Libre. Esta teoría señala que para la comprensión de la democracia representativa no se debe recurrir a analogías de figuras del derecho privado que pueden llegar a confundir en la precisa determinación de lo que entendemos por representación.

La representación libre se encuentra vinculada al Estado de Derecho, por lo que no lo vamos a encontrar en otra forma de organización política, en virtud de que, este principio se visualiza con la forma democrática representativa establecida dentro del constitucionalismo moderno.

Esta teoría se basa en la idea de que el representante no está ligado a instrucción alguna, siendo responsable de su propia conducta, el cual atiende primero a sus convicciones objetivas antes que a los intereses particulares de sus representados. Con lo que se puede apreciar, que en la representación libre

⁴³ GONZÁLEZ Uribe, Héctor, *Teoría Política*, p. 384.

⁴⁴ A. VANOSSO, *op. cit.*, p. 193

el representante realiza su actuación con ausencia del mandato imperativo, no siendo un servidor de sus representantes, ya que, se encuentra sujeto sólo al ordenamiento jurídico.

Según esta teoría los representantes, no son mandatarios de la nación en su conjunto, ni de los individuos de manera fraccionada, como lo establecen las teorías del mandato. Ya que, tratándose de la representación política el mandatario no recibe poderes o facultades del elector, ni actúa por instrucciones o autorización de éste, quedando sujeto únicamente al imperio de la ley. Al respecto el Ignacio Burgoa señala:

La elección de los titulares de los órganos estatales no es sino un acto-condición para que encarnen a éstos en el ejercicio de las funciones que tiene consignadas jurídicamente dentro de su correspondiente ámbito competencial. Los electores no transmiten nada al elegido, ni éste queda sujeto a subordinado a su voluntad, sino a la de la ley. La ciudadanía designa a los funcionarios públicos de elección popular, pero no les otorga ninguna facultad, ya que esta proviene del derecho fundamental o secundario. De ahí que el funcionario electo sólo debe obedecer al derecho y actuar conforme a él, obligaciones estas que proclaman el principio de legalidad en sentido lato.⁴⁵

f) Teoría de la Representación de Interés. La doctrina Italiana contemporánea, señala a la representación política dentro de la categoría general de la representación de intereses. Al respecto Carlos S. Fayt señala que:

La teoría de la representación libre excluye toda relación de mandato en la representación política. No estando el diputado sujeto a otra voluntad que a la propia, no es representante de sus electores sino de la nación. La elección no es un mecanismo de transmisión de poder sino un modo de designación, un procedimiento para la selección de los más capaces.⁴⁶

El maestro Pablo Biscaretti, señala que la representación política es diferente a cualquier institución del derecho privado, la cual se da cuando un sujeto actúa por nombre propio pero en representación de otro:

La representación política aparece como representación integral y genérica de los más distintos intereses de una colectividad concreta y, por esto, es eminentemente representación de intereses generales o políticos, es decir, intereses de toda colectividad popular. Para este autor la responsabilidad política es una garantía para los fines del mantenimiento de la homogeneidad de intereses que debe mediar entre la colectividad y el órgano definido por la ley como representativo.⁴⁷

1.3.2 El Sistema Representativo

El Estado representativo se caracteriza por el preestablecimiento, a través de la creación de instituciones políticas, de quienes gobiernan como gobiernan y conque objeto o fin lo hacen. Así pues, tenemos que en términos generales el sistema representativo constituye la institucionalización de la representación política.

⁴⁵ BURGOA, op. cit. p. 527.

⁴⁶ FAYT S, Carlos, Derecho Político, p. 257.

⁴⁷ A. VANOSSE, op. cit. p. 194.

El gran jurista y maestro francés Maurice Hauriou, tratando el tema, señala que en la actualidad la democracia representativa se refiere a la ley y al poder legislativo, pues, en ésta las leyes son producto de las Asambleas Representativas designadas a través de la elección.

El sistema representativo en la idea de la representación se encuentra basada en una organización electoral que permite dar una investidura a los representantes, con el objeto de tener ciertas garantías y control sobre ellos. Pues, originariamente los parlamentos no se han creado sólo para servir de contrapeso al ejecutivo, sino de manera esencial para representar a los ciudadanos. Además, ha servido para impedir, o al menos frustrar, el absolutismo real y así se ha favorecido el establecimiento y expansión de la libertad.

Locke señala sobre el sistema representativo que: *la libertad del hombre en sociedad es estar bajo ningún otro poder legislativo mas que aquel establecido por acuerdo de la comunidad*⁴⁸.

El Congreso es la institución básica de la democracia representativa, debido a sus funciones como institución integradora, deliberante y su dimensión de publicidad, el Sistema Representativo es considerado como la máxima tribuna pública de la Nación. En la teoría española Joaquín Francisco Pacheco, subraya la importancia del Congreso de este modo:

*Las Cortes, señores, el Parlamento, las Cámaras, de cualquier modo que se nombre a esa institución, a esa asamblea política que rodea al trono, y que comparte con él la supremacía del gobierno, he aquí lo que califica y distingue ostensiblemente a los Estados constitucionales. En esas asambleas en donde se representan y donde tienen su expresión los diversos intereses, o privilegiados o generales, a quienes concede la ley que intervingan en el poder supremo. Este es el sello, volvemos a decir ésta es la forma que distingue el sistema representativo del sistema absoluto; éste es el adelanto de la moderna civilización, esto es lo que miramos como una necesidad de nuestra época.*⁴⁹

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

La elección confiere al Sistema Representativo un gran prestigio dentro de un régimen político que descansa efectivamente en la soberanía del pueblo. De esta forma tenemos, que mientras más directa sea la representación, mejor puede pretender validamente ser la encarnación de la voluntad de los ciudadanos. Por ello, el Sistema Representativo mexicano necesita consolidar la base de su poder, es decir, su representatividad y precisamente el establecimiento del principio de reelección inmediata de los legisladores busca, entre otras cosas, acercar más al legislador con sus representados.

De esta manera podemos afirmar que al Sistema Representativo aparece como el medio de realización de la representación política. Pues en la democracia representativa, lo esencial es la presencia entre las instituciones constitucionales, de Asambleas políticas representativas que participen en el ejercicio de las funciones gubernamentales de sistema político.

El sistema representativo en su acepción política significa que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos. Es decir, que en la democracia representativa los diputados y senadores sustituyen a los electores en la elaboración de las leyes. La voluntad de los diputados del Congreso debe ser considerada como la voluntad general del pueblo, en tanto, que el pueblo, los eligió para que los

⁴⁸ SILVA-HERZOG, op. cit. p. 15.

⁴⁹ LUCAS, op. cit. p. 287.

representen. Por esa razón se crea un vínculo entre los electores en su conjunto y los representantes electos, de ahí precisamente es de donde radica la importancia del sistema representativo. Tal y como lo expresa el autor francés Lanz Duret:

El régimen representativo implica cierta solidaridad o armonía entre elegidos y electores; a los elegidos se les nombra sólo por un tiempo limitado y están obligados a volver, en intervalos bastante cortos, ante sus electores para hacerse reelegir, lo que naturalmente sólo conseguirán si se han mantenido durante ese tiempo, de acuerdo con sus electores. Finalmente el régimen representativo implica que las asambleas elegidas tendrán una poderosa influencia en la dirección de los asuntos del país. No sólo hacen las leyes, de las que depende, entre otras cosas, la acción administrativa, sino que también tiene la votación del impuesto, lo que coloca a la autoridad gubernamental bajo su dependencia, y además se hayan directamente asociados a los actos de gobierno más importantes, no pudiendo hacerse estos sino mediante autorización.⁵⁰

Es importante destacar, que el elemento sin duda más importante, dentro de la teoría del sistema representativo, lo constituye el consenso fundamental o mínimo, es decir, se requiere del acuerdo entre los miembros de un determinado grupo social, en torno a sus valores, normas u objetivos, por medio del consentimiento de la mayoría; lo que presupone la existencia del pluralismo en todos sus aspectos, ya que dentro de este sistema resultan ser precisamente esas diferencias el alimento de la comunidad y de la vida política. El pluralismo político supone a su vez al diálogo y la oposición. Tal y como lo refiere Justo López al afirmar:

En lo que se refiere al diálogo salta a la vista que es el necesario del consenso fundamental, el diálogo resulta imposible; sin pluralismo, innecesario.⁵¹

Otro elemento de suma importancia en el sistema representativo, lo constituye el principio de identidad que debe existir entre electores y elegidos, en la democracia se eligen para gobernar no a los grandes hombres sino a los hombres medios o comunes, pues, alguien que es fuera de lo normal o extraordinario de ningún modo puede poseer la cualidad representativa, que es decisiva para el dirigente democrático. Tal y como lo manifiesta Fiedrich al señalar que:

La democracia es un gobierno de aficionados. Esta forma de gobierno se basa en que el representante destaca los intereses comunes y esto es de importancia decisiva. Los puntos comunes... no son los conocimientos extraordinarios, sino las valoraciones, convicciones e intereses.⁵²

El representante al manifestar su voluntad, tiene que realizarlo de acuerdo con la idiosincrasia y las inquietudes del pueblo, pues, debe esforzarse por interpretar las necesidades del pueblo. Aneurin Bevan planteó adecuadamente este problema:

Un representante es alguien que actuará, en una situación dada, de una manera similar a como actuarían sus representados en esa misma situación. En pocas palabras debe ser de su misma especie... La elección sólo es una parte de la representación. Se vuelve representación plena sólo si la persona elegida habla con los acentos auténticos e quienes lo eligieron... debe compartir sus valores; esto es debe estar en contacto con sus representados.⁵³

Uno de los aspectos fundamentales que se pretende subsanar mediante el establecimiento de la reelección inmediata de los legisladores, lo constituye precisamente, la necesidad de que los

⁵⁰ BURGOA, op. cit. p. 524.

⁵¹ JUSTO, Introducción... op. cit. p. 614.

⁵² FIEDRICH J. Carl, La Democracia como Forma Política y como Forma de Vida, p. 39.

⁵³ ARBUASTI R. Anthony, Democracia, p. 127.

legisladores de conviertan en verdaderos interlocutores del pueblo, así como acercarse y fortalecer sus vínculos con los electores.

Además, el representante debe actuar en beneficio del representante, pero sujeto sólo al imperio de la ley. Imperando, en la democracia representativa la confianza, de que las personas electas son las adecuadas para ejercitar tales cargos. Tal y como lo expresa Agustín Basave:

*El pueblo tiene la racional convicción de que los gobernantes electos poseen méritos y capacidades suficientes para realizar libre y decorosamente la tarea del gobierno que se les ha encomendado.*⁵⁴

Diversos autores sostienen que en nuestros días se ha agudizado la necesidad de contar los representantes más aptos para estos puestos, lo que hace necesario la existencia de las minorías selectas. En efecto, si se quiere una verdadera eficacia en el trabajo legislativo, se requiere de representantes competentes, cultos y experimentados.

Agustín Basave señala que en las democracias se requieren de buenos gobernantes, agregando que hay que hacerlos, formarlos mediante la preparación académica, la indiscutible experiencia y el espíritu de servicio. Por ello, considero que la continuidad en la función legislativa resulta de suma importancia para el mejoramiento de la función legislativa, asegurando la calidad de los trabajos legislativos.

Lo anterior queda plenamente robustecido con el criterio sostenido por Agustín Basave que señala: *la función política exige vocación –definida y probada–, facultades, estudio, especialización profesional.* Este autor incluso propone el establecimiento de una ciencia objetiva de la política y de la sociedad, comparables en sus métodos con otras ciencias empíricas. En este sentido, sostiene:

*Los planes de gobierno, el bien común, exigen grupos directivos bien formados, competentes, cultos, experimentados. La ética y la técnica gubernamentales no pueden abandonarse al juego "instintivo" de aventureros y de connotados profesionales de la rapina. La justicia distributiva exige una equitativa distribución de los cargos públicos entre los miembros de una "societas perfecta".*⁵⁵

De acuerdo con estas ideas, diversos autores sostienen que las comunidades contemporáneas necesitan reconocer el derecho a la distinción para la vocación personal como un supuesto necesario hacer plenamente viables en las estructuras de la sociedad.

1.3.3 La Representación Directa e Indirecta

La representación puede ser directa si es el pueblo mismo quien escoge sin intermediarios a sus gobernantes, depositando sus sufragios en las urnas que para tal efecto se instalen, es decir, por medio del sufragio directo. Al respecto el maestro Fernández Ruiz señala la representación directa:

*Implica una elección directa e inmediata que permita al elector votar, sin intermediación alguna, por el candidato o planilla de candidatos de su preferencia.*⁵⁶

La representación indirecta presupone la existencia de intermediarios, previamente elegidos por el electorado, quienes eligen a su vez a los ocupantes de los asientos de las instituciones

⁵⁴ BASAVE, op. cit. p. 160.

⁵⁵ Ibid. p. 165.

⁵⁶ FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, p. 348.

parlamentarias, o entras palabras, la representación indirecta existe cuando se designa un colegio electoral que será quien elija a los gobernantes como representantes del pueblo.

1.3.4 Principales Instituciones de la Democracia Representativa

1.3.4.1 Cargos Públicos Electos

La representación se concreta a través de las elecciones, ésta es la institución primordial de la democracia representativa, debido a que es la fuente para proveer al Estado de gobernantes legítimos que correspondan a la fiel expresión de la voluntad popular. Ellas realizan en sí mismas parte de la concepción democrática, al asegurar un cierto grado de participación popular en la actividad del gobierno. Al respecto Duverger dice:

Si todos los hombres son iguales y libres, ninguno puede mandar a los demás salvo que haya sido elegido por ellos para hacerlo. Así, todo poder debe descansar en la elección. Las elecciones deben renovarse con intervalos reguladores bastante cortos, para que los gobernantes no se sientan demasiado independientes de los gobernados, y que la representación de los primeros por los segundos se conserve constantemente.⁵⁷

Las elecciones son la fuente de legitimación del gobierno, mediante ellas los ciudadanos aceptan su autoridad. Sólo las elecciones impulsan a los gobernantes a responder a las exigencias de los gobernados. La campaña electoral, la presentación de las candidaturas, la sollicitación a los votantes, los programas de gobierno son un reconocimiento a la soberanía popular.

La importancia de las elecciones radica principalmente, en que por medio de ellas los ciudadanos pueden controlar y evaluar el desempeño de sus representantes, pues si un gobernante electo popularmente actuó incorrectamente o no cumplió con las expectativas; los ciudadanos pueden, en las siguientes elecciones, retirarle su confianza y votar por otro candidato o por otro partido político. Con esto se obliga a los representantes a no hacer un uso excesivo del poder y a tomar en cuenta a los ciudadanos. Tal y como lo advierte Guillermo H. Riker:

El método democrático se propone inculcar en los funcionarios públicos un sentimiento permanente de responsabilidad ante todos los votantes, todos los grupos, todo el pueblo. Las elecciones son la condición necesaria de este sentimiento... Un gobierno verdaderamente responsable ante los gobernados sólo puede lograrse cuando las elecciones están encaminadas a elegir hombres en función de una política y cuando esta política se transforma rápidamente en acción, supervisada a su vez por el pueblo.⁵⁸

Es decir, que la representatividad de los gobernantes se puede alcanzar por varios medios, sin embargo la responsabilidad de los gobernados sólo se puede alcanzar mediante las elecciones en virtud de la relación que se da entre gobernante y gobernados. Al respecto Jorge Reinaldo A. Vanossi señala la necesidad de las elecciones. Dice:

La representatividad de los gobernados puede hipotéticamente alcanzarse por diversos medios; pero su responsabilidad ante los gobernados sólo se logra a través del control y de las elecciones populares. Para que exista el control es menester asegurar la independencia del controlante en relación con el controlado, y para que las elecciones sean auténticas debe existir libertad política, o sea, el derecho al disenso, la posibilidad

⁵⁷ DUVERGER, op. cit. p. 73

⁵⁸ BASAVI, op. cit. p. 55.

*de organizar ese disenso a través de partidos de oposición, y la representación de las minorías*⁵⁹

En este orden de ideas, mediante la reelección inmediata de los integrantes del Sistema Representativo al depender del electorado su reelección, se obliga a los representantes a no descuidar su relación con sus representados, obligándolos a rendir cuentas a sus electores.

1.3.4.2 Elecciones Libres

Como señalamos anteriormente, las elecciones constituyen un procedimiento democrático, por medio del cual el pueblo designa a sus gobernantes. Para que la elección sea democrática se necesita el voto universal, secreto, directo y libre; pero también es necesario que exista libertad en las elecciones. Esta libertad debe estar garantizada por la ley.

Las elecciones libres son aquellas en donde no existe fraude, ni presiones y manipulaciones por parte del gobierno o de grupos de particulares, para que a través del voto el ciudadano pueda expresar con toda libertad su expresión política eligiendo a sus gobernantes. En México con el objeto de hacer posible este principio se creó el Instituto Federal Electoral.

1.3.4.3 Libertad de Expresión

Siendo una derivación específica de la libertad en general, la libre manifestación de las ideas contribuye para el cabal desenvolvimiento de la personalidad humana, estimulando su perfeccionamiento y elevación culturales.

Uno de los requisitos de la democracia es ser transparente, es decir, el poder debe ser ejercido a la vista del pueblo, para que todos los ciudadanos puedan opinar, criticar, orientar, pedir, proponer y vigilar el buen desempeño del trabajo de los gobernantes. Para ello es necesario garantizar ciertos derechos como la libertad de expresión. Con el objeto de que no exista censura, ni temor a decir la verdad.

La libertad de expresión se requiere para que los ciudadanos puedan participar de manera efectiva en la vida política de un país. Pues sin ésta los ciudadanos acabarían perdiendo su capacidad de influir en las decisiones políticas.

Los regímenes en los que impere la libre emisión de las ideas, la libre discusión y la sana crítica, estarán siempre en condiciones de brindar a la sociedad posibilidades de elevación intelectual; por el contrario cuando se coarta la manifestación del pensamiento, vedándose las polémicas, conversaciones, los discursos, las conferencias, etc., en los que suele traducirse, se prepara para la sociedad humana el camino de la esclavitud espiritual que trae aparejada su ruina moral.

Es evidente que dicha libertad, factor imprescindible de la cultura, sólo puede concebirse como un derecho público subjetivo dentro de los auténticos regímenes democráticos.

Desde el punto de vista de la dignidad humana no puede admitirse que haya alguien, con más o menos ilustración, que sea adversario de la citada libertad. Se ha dicho, y con toda razón que cuando

⁵⁹ A. VANOSI, op. cit. p. 162.

las ideas expresan por cualquier medio de difusión, las dictaduras y tiranías de cualquier especie se aprestan para eliminar a quien las expone y para mecanizar a las masas populares impidiendo que tales ideas fructifiquen en su conciencia.

1.3.4.4 Fuentes Alternativas de Información

No se puede concebir a la democracia en la actualidad sin la opinión pública, pues toda actuación política requiere para tener éxito del apoyo de ésta. La opinión pública se expresa en la prensa, en la radio, en la televisión, en las reuniones públicas, en los partidos políticos, en los acuerdos de las sociedades y asociaciones, etc. Ocupando el papel principal en la formación de opinión pública los medios de comunicación, pues como dice la frase: el mundo es el mensaje de los medios de comunicación.

Algunos autores señalan que para saber que tan democrático es un Estado, basta con observar el esquema de propiedad de la prensa, la televisión y el radio dentro y fuera del sector público.

Mientras los medios de comunicación existentes en un Estado, estén bajo el control del gobierno, o lo que es lo mismo, si un único grupo goza de un monopolio informativo: es seguro que los medios no reflejarán con precisión las ideas, creencias y opiniones de la sociedad y en consecuencia no podrá haber un adecuado debate y abierto sobre cuestiones políticas de la sociedad. En las palabras de Lindsay:

En una democracia sana las discusiones de la asamblea representativa actuarán, por así decirlo, como la presidencia de la discusión múltiple e informal de la nación y la forma de medir el trabajo exitoso de la democracia será la forma en que el hombre y mujer ordinarios que votaron sean informados por la discusión pública ampliamente difundida.⁶⁰

Si el Estado controla todos los medios de comunicación, en la sociedad existirá de manera lamentable una sola voz, la del Estado. Una de las condiciones necesarias para que exista una opinión pública relativamente autónoma es precisamente la existencia de una estructura global de medios de información plural y diversa.

Para Giovanni Sartori, los beneficios de la competencia y de la descentralización de los medios de comunicación de masas se traducen principalmente en dos tipos. A saber:

En primer lugar una multiplicidad de persuasores refleja en sí misma una pluralidad de públicos, lo que, a su vez, se traduce en una sociedad pluralista. En segundo término, un sistema de información del tipo mercado es un sistema autocontrolable y alerta, pues cada canal está expuesto a la vigilancia de otros.⁶¹

1.3.4.5 Autonomía de las Asociaciones

Dadas las circunstancias de la democracia representativa, no sólo son necesarias y deseables las asociaciones, sino inevitables. Las asociaciones son los diversos mecanismos mediante los cuales los individuos forman parte en las actividades del poder público, como son los partidos políticos, los grupos de interés, los grupos de presión, entre otros.

⁶⁰ ARBLASTER, op. cit. p. 147.

⁶¹ SARTORI, op. cit. p. 134.

Con gran frecuencia los ciudadanos se relacionan con y se enfrentan al poder a través de los sindicatos o asociaciones vecinales o por medio de movimientos sociales u organizaciones no gubernamentales; éstos constituyen el espacio dentro del cual el ciudadano se asocia de manera libre para promover sus fines sin la interferencia del poder público.

Es decir, las asociaciones constituyen un medio de representación de intereses que permiten a los ciudadanos participar en el proceso de decisiones públicas. Son además, un medio para lograr la educación de los ciudadanos, pues los dotan de información y de oportunidades para la discusión, deliberación y la adquisición de habilidades políticas.

Las asociaciones políticas desempeñan de dar cohesión y solidez a la representación política, a efecto de que sea congruente con la voluntad popular. Otra función importante de las asociaciones consiste en la aportación de ideas para la solución de la problemática pública, y formar los proyectos y programas para ponerlas en práctica.

Así mismo las asociaciones políticas sirven como límite al poder estatal, al que en ocasiones se oponen y tratan de debilitar, es decir sirven de contrapoder, tal es el caso de los grupos de presión. Al respecto Bridart Campos dice:

Los contrapoderes son precisamente los poderes sociales (que no son poder político o poder del Estado, aunque sí son fuerzas políticas) que enfrentan el poder del Estado, que le hacen la competencia y lo asumen para sí.⁶²

Las barreras a las asociaciones representan una severa mutilación de los derechos de los ciudadanos. La democracia permite la creación de cualquier número de organizaciones representativas y espontáneas que se entrecruzan para vincularse con las estructuras de decisión del Estado.

Es necesario que las estas organizaciones estén sometidas a la legalidad, pero sobre todo es importante que sea garantizado el derecho de los ciudadanos a asociarse libremente. Pues la democracia es la autonomía de las organizaciones sociales.

1.3.4.6 Ciudadanía Inclusiva

Como suele decirse, no hay democracia sin hombres y mujeres democráticos, por lo que, la democracia representativa requiere, además, de personas comunes que tengan costumbres democráticas. La democracia debe de incluir a todos los ciudadanos en la vida política, pues, cada uno de los ciudadanos tiene el derecho de ser ayudado por la comunidad política en orden del bien común.

La capacidad de una democracia depende para alcanzar sus logros fundamentales de las cualidades de sus ciudadanos, es decir, que el pueblo este dispuesto a fomentar en sí mismo la democracia. La democracia exige que los hombres ejerzan su propio juicio y escojan sus creencias esenciales y se les pide que respeten tales derechos en las demás personas, incluso cuando tengan una perspectiva discrepante.

⁶² FERNÁNDEZ, op. cit. p. 69.

1.3.4.7 Separación de Poderes

Se estima que uno de los conceptos esenciales al rededor del cual gira todo Estado democrático, es precisamente, la separación o división de los poderes públicos. Para Andrés Serra Rojas la separación de los poderes públicos consiste en:

La desconcentración de las funciones del poder quitando la posibilidad de que por acumulación se concentren o permanezcan concentradas las funciones de un solo órgano. También consiste en un sistema que encomienda a cada órgano cada una de las tareas de que se compone la actividad del Estado a un órgano distinto.⁶³

Técnicamente la doctrina de la división de poderes conlleva a la especialización de funciones mediante la división del trabajo según el perfil requerido para cada poder, lo que acarrea más eficacia en el desempeño de las funciones públicas y autolimita al propio poder. En este sentido, encontramos que la no reelección inmediata de los Legisladores dificulta su especialización, ya que no se cuenta con legisladores de carrera.

La doctrina de la división de poderes es una institución característica del Estado de Derecho, protectora de la libertad y de la democracia. En la práctica es imposible mantener una rígida y tajante separación de poderes como lo imaginaba Montesquieu, esta doctrina ha sufrido modificaciones y ha tenido que hacerse más flexible al grado de que algunos autores prefieren hablar de una colaboración de funciones y competencias, pues la realidad ha demostrado que frecuentemente un determinado órgano estatal los tres tipos de funciones.

Es decir que cada Poder pueda actuar de manera independiente dentro del ámbito de su competencia y no se encuentre sujeto a presiones, interferencias o manipulaciones de los otros Poderes, pero subsistiendo el principio de colaboración entre los diferentes Poderes Públicos.

Por ello, en México es necesario partir del reconocimiento del excesivo desequilibrio existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, si verdaderamente se busca un avance de la Democracia. Por esto, es necesario realizar una serie de modificaciones constitucionales tendientes a fortalecer a nuestro Sistema Representativo, acordes con la Reforma del Estado, una de ellas es precisamente el establecimiento del principio de la reelección inmediata de los legisladores tendiente a mejorar su función.

1.3.4.8 Educación Cívica

En la democracia la política no es asunto de unos cuantos, es asunto de todo el pueblo. Entre mayor sea la educación del pueblo, mayor será la conciencia política, social y jurídica de la comunidad, lo que traerá como resultado mejores y más justas autoridades. El destino de la democracia depende de la formación del pueblo, la educación democrática es muy compleja, no es cosa de unos días, se trata de concebirla más que como una forma de gobierno o un régimen político, como una manera de vivir. La cual se debe ir formando desde la escuela. Al respecto el autor Agustín Basave expresa:

⁶³ SERRA, op. cit. p. 469.

*Una educación para la democracia es bastante compleja. Es una educación para la libertad y para el diálogo, para la crítica y para la autocrítica, para la tolerancia y para la esperanza. Se trata de transmitir una forma de vida, no unas simples ideas.*⁶⁴

La educación cívica para la democracia implica cultivar caracteres con voluntad de diálogo y de servicio a la comunidad, despertando en los ciudadanos un sentimiento de comprensión y de compañerismo. Pues es precisamente, la educación cívica de los ciudadanos, de la que depende el camino que ha de tomar en cada pueblo la democracia.

1.4 Figuras Básicas de la Democracia Representativa

1.4.1 El Gobierno de Asamblea

Dentro de la teoría política y constitucional el Gobierno de Asamblea es el tipo de gobierno democrático menos conocido. Aparece como un tipo de gobierno archidemocrático y archirepublicano, encontrando su fundamentación teórica en el filósofo Rousseau.

Este tipo de gobierno tiene como antecedente al Parlamento Largo de Inglaterra, el cual estuvo vigente de 1640 a 1649, sin embargo, su poder fáctico no se encuentra fundamentado por una teoría política convincente. Apareciendo de manera contundente durante la Revolución Francesa, ya que, la Constitución francesa de 1793 reconoce al Gobierno de Asamblea como tipo de gobierno.

La ciencia política y constitucional señalan que cuando el Parlamento o Congreso, como representante del pueblo, es el superior detentador del poder, se puede afirmar que se trata de un Gobierno de Asamblea. En efecto, el Gobierno de Asamblea se caracteriza porque el órgano legislativo electo por el pueblo domina de manera absoluta a los otros órganos estatales y es el único responsable ante el electorado. Aparece como una Asamblea unicameral, donde esta Asamblea única detenta al mismo tiempo el poder legislativo y el poder gubernamental.

El ejecutivo o gobierno se encuentra sometido a la Asamblea, sus miembros son individuos que no pueden ser solidarios. La función del ejecutivo se encuentra limitada a actuar como un simple servidor de la Asamblea ejecutando las decisiones adoptadas por ésta. Teniendo sólo el derecho de adoptar ciertas decisiones individuales de aplicación de las decisiones generales adoptadas por la Asamblea, cuando ella no las toma por sí misma. Siendo, precisamente la Asamblea la responsable de nombrar y remover de manera libre al órgano ejecutivo. Al contrario del ejecutivo que no tiene competencia para disolver a la Asamblea ni clausurar el periodo de sesiones de esta. Tal y como afirma Karl Lowenstein al decir:

*La delegación en el gobierno o en determinados ministros de funciones ejecutivas tiene tan sólo un carácter técnico y no fundamenta ningún derecho que pudiese ser ejercido fuera del marco impuesto por las instrucciones otorgadas por la asamblea, o de la supervisión de ésta. Ningún órgano estatal está legalmente autorizado para interferir en la autonomía y en el monopolio del poder ejercido por la asamblea.*⁶⁵

Este régimen implica que la Asamblea única es todopoderosa, concentrando en sus manos todo el poder político, pero ello sólo es así en razón de que ella, a su vez, se somete totalmente a la voluntad del pueblo, el cual es el único detentador de la soberanía, por medio del mandato imperativo y del referéndum de iniciativa popular. De esta manera es el pueblo quien dirige al gobierno del país, porque la Cámara se encuentra perpetuamente sometida a éste.

⁶⁴ BASAVE, op. cit. p. 177-178.

⁶⁵ LOWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, p. 99

El derecho constitucional y político ha logrado establecer los rasgos esenciales del régimen convencional o de asamblea, tal como lo expresa Humberto Nogueira Alcalá, los cuales son:

- 1) *Supremacía de la Asamblea, desde el punto de vista de la soberanía, sobre todos los otros órganos del Estado.*
- 2) *La subordinación completa, desde el punto de vista de las relaciones, del agente principal del Ejecutivo al Parlamento. El ejecutivo es un simple órgano de ejecución del Poder Legislativo.*
- 3) *La Asamblea no tiene un poder absoluto para nombrar y revocar los miembros del gobierno.*
- 4) *Las acciones de la Asamblea son controladas únicamente por el cuerpo electoral a intervalos regulares.*
- 5) *No hay separación de poderes, todos ellos están directa o indirectamente a disposición de la Asamblea⁶⁶.*

Después de la Segunda Guerra Mundial el Gobierno de Asamblea, fue adoptado por la constitución de Suiza de 1848, así como en los Länder de la república de Weimar, por Letonia, Lituania y Estonia, Austria y por Kemal Atatuk en la constitución de Turquía de 1924. Apareciendo además en la Constitución de Rusia de 1936, lo cual reviste una significante importancia, ya que aparece en las democracias populares.

Sin embargo, en el Gobierno de Asamblea se presenta una dualidad, en virtud de que sirve de instrumento tanto a la democracia representativa como a la autocracia. Existiendo una enorme diferencia entre el constitucionalismo y la realidad política del Gobierno de Asamblea. Debido a que el régimen de Asamblea tiende a su degeneración cuando se le intenta aplicar, porque, el Gobierno de Asamblea tiende a convertirse automáticamente en un régimen en el cual el único detentador del poder posee el monopolio de su ejercicio, sirviendo este tipo de gobierno como plataforma democrática, por medio de la cual, se legitima en el poder un gobierno autocrático; o en caso de una moderación del régimen, lleva a una evolución de tipo presidencial o mas o menos parlamentario. Al respecto Lowenstein dice:

Una asamblea soberana constituida por muchos miembros y dominada por disensiones de partido e intrigas, no está técnicamente capacitada para una acción concertada tal y como lo exige la función de tomar y ejecutar la decisión política fundamental. ... Una asamblea no puede gobernar. A lo sumo lo que puede hacer es elevar al grupo gobernante al poder. Una vez que haya ocurrido esto, la democracia, siguiendo la ley aristotélica se convierte en autocracia.⁶⁷

El gobierno en ningún caso puede ser tarea de una Cámara numerosa, la cual llega en muchas ocasiones a varias centenas de miembros. Cuando una Cámara de este tipo pretende gobernar, su acción conduce de manera lamentable a la anarquía, y luego se inicia el camino a la dictadura por la imposibilidad que tiene la Asamblea para desarrollar la tarea gubernamental.

Un ejemplo claro, lo encontramos en el siglo XVII en Inglaterra, al establecerse el régimen de Asamblea, donde pretendió la cámara ser todo poderosa. Dando lugar con esto a la guerra civil dirigida por la Cámara de los Comunes contra el rey, dirigida por Oliver Cromwell. Dicho Parlamento había eliminado de manera progresiva a las minorías que disientían de la política desarrollada por Cromwell. Llegando a la situación en que este último se convierte en un dictador, apoyándose en un Parlamento constituido a su voluntad.

Lo mismo ocurrió de manera inevitable, en Francia, pues la Convención francesa se decidió por el Gobierno de Asamblea en su constitución del 1793, inspirado por Rosseau. Sin embargo, en el

⁶⁶ NOGUEIRA, op. cit. p. 156.

⁶⁷ LOEWENSTEIN, op. cit. p. 101.

del interior del Parlamento las minorías fueron eliminadas en provecho de un grupo, dentro del cual triunfó una sola de sus fracciones, quedando Robespierre como único hombre, quien elimina a todos aquellos que no estaban dispuestos a seguir servilmente su política. El efímero experimento del Gobierno de Asamblea acabó con terror, de donde proviene la mala fama de que goza este tipo de gobierno.

Puede citarse de igual manera, el caso de los Estados Bálticos (Lituania y Letonia), bajo las Constituciones de 1920 y 1922, las cuales, tras unos años de agitación, fueron reemplazadas por gobiernos autoritarios.

El Gobierno de Asamblea resurge en la constitución estaliana de 1936 Rusia, organizada como democracia popular. Posiblemente, los detentores del poder soviético adoptaron este tipo de gobierno en razón de que éste tiende a convertirse casi de manera automática en un régimen, en el cual existe un único detentador del poder. Pues efectivamente, Stalin al ocupar el cargo de presidente en 1941 hasta su muerte, se elevó como dominador absoluto de todos los otros órganos estatales incluyendo a la Asamblea Soberana; esta posición de mando fue fortalecida a través del partido político único, el cual penetra en todo el aparato estatal.

1.4.2 El Voto

Uno de los principales factores que influyeron en la democratización de los países fue el establecimiento y la ampliación del derecho al sufragio libre. El voto o sufragio es la expresión particular de los individuos, en ejercicio de sus derechos políticos, mediante el cual se manifiesta la voluntad general de una colectividad y que tiene por función la selección y nominación de las personas que han de ejercer el gobierno o expresar la voluntad de la ciudadanía mediante el plebiscito o el referéndum. Al respecto Justo López dice:

*El sufragio es una manifestación de voluntad individual que tiene por finalidad concurrir a la formación de una voluntad colectiva, sea para designar los titulares de determinados cargos concernientes al gobierno de una comunidad, sea para decidir acerca de asuntos que interesan a esta.*⁶⁸

El sufragio o voto constituye la base de la organización del poder en el Estado; mediante el voto se hace efectivo el principio de que el pueblo, como titular de la soberanía, es la fuente originaria de todos los poderes. Consiste en el derecho que tiene los miembros de un pueblo de ser elector y ser elegido y participar en la organización y actividad del poder del Estado. El voto es considerado como un derecho público subjetivo de naturaleza política, puede ser considerado como una facultad, y por otra parte, como una actividad política que materializa el poder electoral.

Por otra parte, es importante señalar que la extensión y características del voto tienden a reflejar la naturaleza del sistema político. Así tenemos que en perspectiva democrática, la universalidad, la igualdad y el secreto constituyen las condiciones jurídicas mínimas del sufragio.

En efecto, el régimen democrático se funda en el concepto de igualdad entre todos los hombres, los que se unen para formar la voluntad general, que manifiestan mediante el sufragio universal. Pues es precisamente, uno de los principios fundamentales de la democracia representativa, es que cada ciudadano tiene derecho a elegir a sus representantes y que su voto vale lo mismo que el de

⁶⁸ JUSTO Manual... op. cit. p. 440.

los demás. Este concepto es el que permite en la democracia que el poder política esté en manos del pueblo. Al respecto el maestro Eduardo Andrade señala que se debe entender por sufragio universal:

*Aquel sufragio que tiende a conceder la posibilidad de intervenir en las elecciones a un número cada vez mayor de personas reduciendo al mínimo las restricciones y, sobretudo, haciendo que éstas se refieran a las características intrínsecas del individuo y no a la posesión de bienes o conocimientos.*⁶⁹

De esta manera, el sufragio universal es el sufragio plenamente democratizado. Sin embargo, existen algunos criterios restrictivos que se aplican mediante el señalamiento legal de ciertos requisitos para adquirir la ciudadanía como la edad, la nacionalidad, la residencia, la capacidad, la dignidad y la lealtad.

Así mismo, el sufragio igual tiene su fundamento en el principio "un ciudadano un voto". Este principio establece que el peso de cada voto es el mismo.

Otro principio fundamental del voto en la democracia, es que debe ser secreto. Es decir, exige que la elección del ciudadano no sea conocida por terceros, con el objeto de proteger y garantizar la libre decisión electoral de las personas. Para garantizar este principio se utilizan diversos instrumentos como las urnas, los sobres, las mamparas, etc., que permiten al ciudadano emitir su voto sin interferencias ni presiones.

Es preciso que la voluntad popular se manifieste de modo concreto en el sufragio universal.

1.4.3 El Congreso

Las Cámaras Legislativas tienen una gran variedad de nombres propios: Congreso, Parlamento, Cortes, Reichstag, Cámara de los Comunes, Cámara de Representantes, Cámara de Diputados, Bundestag, Senado, entre otros; según la tradición política de cada país. Así tenemos que, el término Congreso se utiliza para designar a la Asamblea que desempeña el Poder Legislativo dentro de un régimen de gobierno presidencial, y de manera análoga se nombra Parlamento a la Asamblea Legislativa dentro del régimen parlamentario.

Según se desprende de la definición señalada por el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, tenemos que el término proviene de la expresión *parlamentar*, esto es, hablar y conversar con otros; razonamiento u oración que se dirige a un congreso o junta, la palabra nació en Inglaterra para referirse a las Asambleas Nacionales convocadas de vez en cuando por Eduardo I.

En su acepción jurídica, encontramos que parlamento se refiere a la designación que recibía la Asamblea de los grandes en Francia, que se convocaba para tratar asuntos importantes durante el gobierno de los primeros reyes; se refiere a cada uno de los Tribunales Superiores de Justicia que en tal país gozaban de atribuciones políticas. En su acepción política se refiere este término a la Asamblea Legislativa que tomó tal nombre en la antigua Inglaterra.

Como es sabido, John Locke subrayó enérgicamente el carácter supremo del Poder Legislativo con las siguientes palabras:

La primera y fundamental ley positiva de todas las repúblicas es el establecimiento del poder legislativo, así como la primera y fundamental ley natural, que ha de gobernar

⁶⁹ ANDRADE Sánchez, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política, p. 170.

ain el legislativo mismo, es la preservación de la sociedad, y hasta donde se concilie con el bien público, de toda persona en ella. Este poder legislativo no es el poder supremo de la república, sino que es sagrado e inalterable en las manos en que la comunidad lo ha colocado una vez; tampoco puede ningún edicto de nadie, cualquiera que fuese la forma en que estuviere concebido o el poder que lo respaldase, tener la fuerza y obligación de la ley si no cuenta con su asignación por parte de ese legislativo que el público ha escogido y designado.⁷⁰

Montesquieu, influido por Locke, se preocupa sobretudo por el equilibrio entre los tres poderes, este autor consideraba que si el Parlamento o Congreso no se reuniera a sesionar no se podría hablar de la libertad, pues no existirían resoluciones legislativas, cayendo el Estado en la anarquía; o el poder ejecutivo se haría absoluto al realizar dichas resoluciones legislativas éste.

Al respecto, considero necesario reproducir la definición que el Instituto de Investigaciones Jurídicas nos brinda en su diccionario de Derecho Constitucional, sobre el Congreso:

Órgano en quien se deposita el Poder Legislativo Federal en México, integrado por representantes electos popularmente y dividido en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores, que dentro del principio de colaboración de poderes establecido en la constitución, realiza principalmente funciones de elaboración de la ley y el control político sobre el órgano Ejecutivo, así como algunas funciones inherentes al Distrito Federal.⁷¹

El Congreso es el cuerpo legislativo compuesto de representante electos democráticamente por los electores. Suele denominarse como Parlamento o Poder Legislativo según se establezca en las constituciones. El Instituto de Investigaciones Jurídicas nos ofrece una definición al respecto:

Se llama Parlamento a una institución política integrada por una o varias asambleas o cámaras, cada una compuesta de un número elevado de miembros y que en su conjunto pueden decidir cuestiones relativamente importantes. Dentro del Parlamento se distinguen los comités o comisiones (instituciones formadas por un pequeño grupo de miembros) y las asambleas consultivas, que nunca gozan de poder de decisión.⁷²

El Congreso dentro del plano colectivo, asegura la expresión pública de múltiples fuentes de reivindicación, es el lugar se debate permanente entre los ciudadanos y el gobierno, entre la oposición y la mayoría, resulta de igual manera la tribuna donde se expresan todo tipo de opiniones y desacuerdos. En este sentido, Pablo de Bufalá manifiesta que la publicidad de los debates Parlamentarios son esenciales para el control del gobierno, por las preguntas, interpelaciones y comisiones de encuesta. Dice:

El hecho de que el gobierno deba explicarse en público y que las reivindicaciones de los ciudadanos se expresen de la misma manera es también un elemento incluido dentro del poder parlamentario. La publicidad de los debates está asegurada por publicaciones oficiales y por medios masivos de comunicación, a través de diarios oficiales o la transmisión directa de los debates, siempre de forma integral.⁷³

La función principal del Congreso consiste en la creación de las leyes, esto es, las reglas que el gobierno debe observar en su actuación; en virtud del principio de legalidad, el Ejecutivo no puede modificar las leyes, sino solamente precisar su aplicación. Así se crea el principio de que las leyes definen los cuadros jurídicos de la actividad gubernamental, es más, obligan al Ejecutivo a intervenir

⁷⁰ LUCAS, op. cit. p. 285.

⁷¹ INSTITUTO de Investigaciones J., Diccionario de D., op. cit. p. 67

⁷² DE BUFALA Ferrier, Pablo, Derecho Parlamentario, p. 3.

⁷³ Ibid., p. 10.

para asegurar la aplicación de dichas leyes, con lo cual aumenta su carácter ejecutivo. Al respecto Manuel Colmeiro afirmó que:

La potestad de legislar es la expresión más alta del poder supremo o soberanía, porque quien dicta la ley ordena todos los poderes del Estado y declara los Derechos y deberes de los ciudadanos. En los gobiernos representativos se encomienda la potestad de legislar a las Cortes, Cámaras o Parlamentos juntamente con el Rey, y por esta razón suelen llamarlos Cuerpos Colegisladores.⁷⁴

Por ello, es de vital importancia en nuestro país contar con un Congreso vigorizado y fuerte que cumpla de manera eficiente con sus funciones, siendo una medida urgente la de permitir a los legisladores la posibilidad de reelegirse de manera inmediata, para que el Congreso se fortalezca con la permanencia de aquellos legisladores que la ciudadanía refrende con su voto.

1.5 Los Representantes

1.5.1 Los Diputados

Encontramos el origen de la palabra diputado, para señalar una función muy antigua, como es la de representar a una colectividad en una determinada esfera de acción, en el viejo diccionario de Autoridades realizado por encargo del rey Felipe V de España publicado a principios del siglo XVIII, el cual señala que: *diputar es destinar, señalar o elegir alguna cosa para determinado uso o ministerio, o también, destinar, señalar, o elegir a alguna o algunas personas entre las que componen un cuerpo, para visitar algún sujeto de notable autoridad, tratar negocios o hallarse en algunas deliberaciones*⁷⁵.

Rodrigo Borja, establece un concepto de la palabra diputado, en su acepción genérica y actual:

El diputado es un representante elegido por el pueblo como miembro de una asamblea legislativa. El cuerpo colegiado del que forma parte se llama generalmente cámara de diputados o congreso. Los diputados suelen recibir diferentes nombres pero eso no cambia la esencia de su función, que es la de representar los intereses populares en la asamblea legislativa.⁷⁶

La primera vez que se utilizó el vocablo de diputado propiamente dicho fue dentro del constitucionalismo mexicano, pues en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, se estableció: *El supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad. Desde entonces, se utiliza esa denominación en todas las constituciones y fundamentos legales*⁷⁷.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, señala que en términos generales el diputado es:

Diputado es una persona electa para fungir como representante de un cuerpo u organismo. Constitucionalmente, el diputado es la persona electa mediante sufragio popular para representar a los electores en una asamblea legislativa. En el derecho constitucional mexicano, el diputado es un representante de la nación electo

⁷⁴ LUCAS op cit p. 387.

⁷⁵ INSTITUTO de Investigaciones J., Diccionario de D., op. cit. p. 267.

⁷⁶ BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la Política, p. 301.

⁷⁷ FERNÁNDEZ, op. cit. p. 135.

*popularmente cada tres años, para integrar la Cámara de Diputados, que es una de las dos en que se divide el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, o asamblea legislativa federal.*⁷⁸

Se observa, que las diversas constituciones establecen los requisitos y calidades que las personas deben de reunir para formar parte de los Parlamentos, Asambleas o Congresos En este sentido el Instituto de Investigaciones Jurídicas nos dice que debemos entender por diputado en el contexto del Sistema Representativo:

*En un sistema representativo el diputado "es la persona que ha conseguido un acta que le permite tener asiento en la Cámara Baja (o única, cuando el sistema es unicameral), y participar en concepto de representante del pueblo en las tareas legislativas y de otra índole encomendadas al parlamento".*⁷⁹

1.5.2 Los Senadores

El vocablo senador tiene su origen en Roma, en donde *senatus* era la asamblea de patricios que formaba el Consejo Supremo, desde entonces se aplicó la palabra por analogía a las asambleas legislativas formadas por personas calificadas. Etimológicamente proviene del latín *senex*, que significa viejo, se encuentra vinculado con *senectud*, del latín *senectus*, que quiere decir edad avanzada.

En la actualidad el senador es un legislador, cuya función es integrar una de las cámaras del órgano legislativo, puede ser electo por votación directa o indirecta, por designación o por el rey, dependiendo del sistema de gobierno de que se trate.

*El senador es una persona que por ley reúne ciertas cualidades y que en varias naciones tiene como función principal ejercer el poder legislativo conjuntamente con los diputados y, en su caso, con el jefe de Estado. Así mismo, en los gobiernos que permiten la elección, designación o calificación por la ley de los senadores, se estima prudente elegir o designar a individuos de las clases más elevadas o aristócratas. A saber, existen varias clases de senadores, los elegidos por voto popular, los hereditarios por mandamiento legal y los vitalicios por designación real.*⁸⁰

Los senadores sólo existen en las asambleas legislativas compuestas por dos cámaras, es decir, en el sistema bicameral. Tradicionalmente se dice que el senador es aquella persona que pertenece a la Cámara Alta. Desde un punto de vista doctrinario, se dice, que los senadores a diferencia de los diputados representan los intereses corporativos de cada una de las circunscripciones territoriales en que se divide el Estado, quedando obligados a defender los intereses locales.

*En el derecho constitucional mexicano, senador es el representante popular electo cada seis años dentro de la circunscripción de una entidad federativa, que integra la Cámara de Senadores, ésta a su vez una de las dos cámaras en que se divide el órgano legislativo federal.*⁸¹

⁷⁸ INSTITUTO de Invest. Jur... Diccionario Jur... op. cit. p. 1149.

⁷⁹ INSTITUTO de Invest. Legislativas. Diccionario Universal... op. cit. p. 349

⁸⁰ *Ibid.* p. 306.

⁸¹ INSTITUTO de Investigaciones Jur. Diccionario de D. op. cit. p. 547.

1.6 Análisis sobre la Relación entre los Conceptos de los Tipos de Democracia, la Figura de la Representación y la Reelección Legislativa

A lo largo de este capítulo hemos descrito aquellos conceptos, características y principios que considero fundamentales para comprender la situación que en la praxis guarda nuestro país en torno a la democracia y a la representación política, y de esta manera poder establecer los beneficios que traería el establecimiento de la reelección inmediata de los legisladores del Congreso de la Unión.

Ahora bien, el concepto de democracia así como su praxis se encuentran indiscutiblemente ligados a la representación política. La vinculación entre la democracia y la representación, para muchos autores como Covian Andrade, el fin (democracia) y el medio (representación) se identifican, se funden en una misma fenomenología y llegan a considerarse inclusive como expresiones teóricas y hechos empíricos equivalentes. De esta manera, la democracia es sinónimo de representación política y ésta es democracia por antonomasia, bajo determinadas condiciones.

Hoy parece imposible de concebir una sociedad democrática sin representación política, es decir, sin representantes. Ahora bien, en la teoría es de suponerse que los representantes de la ciudadanía decidirán y actuarán en función de los intereses de sus representados, pues es a ellos a quienes deben directa o indirectamente la investidura que ostentan. Pues, de acuerdo a la lógica más elemental, puede haber ciudadanos sin representantes, pero no representantes sin ciudadanos a los que representen.

Si esto realmente ocurriera, es decir, si entre las decisiones de los representantes y las aspiraciones de los representados hubiera siempre conciencia, el mandato político se justificaría plenamente. Pues como apunta Covian Andrade se trataría de los mismos ciudadanos adoptando decisiones y ejecutándolas por medio de sus representantes. La democracia no sería entonces sólo una necesidad práctica para la democracia, sino un medio para cumplir con sus finalidades.

Sin embargo, encontramos que el modelo democrático al ser sometido a la comprobación empírica, con relación a la cual la democracia representativa en la mayoría de los casos esta muy lejos de haber pasado la prueba, México no es la excepción, de ahí la necesidad impostergable de consolidar la base de su poder, es decir, su representatividad y precisamente mediante el establecimiento de mecanismos que como del principio de reelección inmediata de los legisladores.

Efectivamente, si se quiere una verdadera eficacia en el trabajo legislativo, se requiere de representantes competentes, cultos y experimentados, pues en nuestros días se ha agudizado la necesidad de contar con representantes más aptos para estos puestos, lo que hace necesario la existencia de las minorías selectas. En este sentido tenemos que en las democracias se requieren de buenos gobernantes, por ello se tiene que formar mediante la preparación académica, la indiscutible experiencia y el espíritu de servicio. Por ello, considero que la continuidad en la función legislativa resulta de suma importancia para el mejoramiento de la función legislativa, asegurando la calidad de los trabajos legislativos.

Por ello considero de suma importancia el establecimiento del principio de reelección inmediata de los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión. Incluso la prohibición a este principio para algunos autores como Tena Ramírez resulta antidemocrático, al sostener:

Este principio es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir a funcionario (...)

En este momento considero oportuno señalar diversos conceptos de lo que se entiende por reelección:

*Reelección. Es la acción y efecto de reelegir; éste a su vez, significa volver a elegir nuevamente lo mismo. Alude así a la elección segunda o ulterior de la misma persona para el cargo que estaba desempeñando y en el cual cesaba o iba a cesar, o en el desempeñado anteriormente.*⁸²

*La reelección es la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio.*⁸⁴

De igual manera, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española establece una definición de inmediato:

*Inmediato. (Del lat. Immediatus; de in, pri., y medium, medio) adjetivo. Contiguo o muy cercano a otra cosa. Que sucede enseguida sin tardanza.*⁸⁴

De las dos últimas expresiones se puede inferir que la reelección inmediata es el derecho que se contempla en un ordenamiento jurídico, para que una persona que ostenta un cargo de elección directa o indirecta, pueda ser electo de manera sucesiva o ininterrumpida en el mismo cargo

En la actualidad, nuestra constitución no permite la reelección inmediata de los legisladores. Pues el artículo 59 de la Constitución, impide la reelección de las Senadores y Diputados del Congreso de la Unión para el periodo inmediato al de la legislatura de que formaron parte. Aunque admite la posibilidad de que los Senadores y Diputados suplentes puedan ser electos con el carácter de propietarios para el periodo inmediato, siempre que no hubieren estado en ejercicio, descarta que los Senadores y Diputados propietarios puedan ser electos para el periodo inmediato en calidad de suplentes.

Como ya advirtió Ignacio Burgoa, esa disposición constitucional no impide que la persona que haya sido Diputado o Senador pueda ser elegida para otra Cámara Distinta de aquélla a que hubiera pertenecido, incluso dentro del periodo inmediato.

⁸² GONZÁLEZ Chávez, Jorge. *Reelección Inmediata de Legisladores*. p. 3.

⁸³ Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996.

⁸⁴ Diccionario de la Len., op. cit. p. 774.

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA REPRESENTATIVO

2.1 El Sistema Representativo en el Mundo

2.1.1 El Sistema Representativo en las Civilizaciones Antiguas

2.1.1.1 Grecia

A menudo se afirma que en la antigüedad no se conoció la idea de la representación, cosa que no es completamente cierta, pues cuando en Grecia y en Roma se incluyó a la Asamblea Popular y al consejo, se echó mano de la idea de la representación.

La Asamblea denominada *Ecclesia*, constituía la institución democrática por excelencia en Grecia, compuesta por todos los ciudadanos libres, quienes tenían derecho de participar a partir de los veinte años. Tenía la función de resolver de manera definitiva asuntos de índole administrativa, judicial y legislativa, como podemos observar esta institución se encargaba de resolver los asuntos designados actualmente a los tres poderes.

En esta Asamblea se discutían y resolvían los asuntos que el Consejo de los 500 le presentaba en la orden del día o programa. De manera similar, como lo hacen en nuestros días las comisiones de los Congresos, el Consejo presentaba un proyecto de resolución en el que recomendaba la solución que consideraba adecuada, esta propuesta era sometida a aprobación de la Asamblea, y una vez aprobada se pasaba nuevamente al Consejo para su ejecución.

En cuanto al Consejo de los 500, como mencione anteriormente, este tenía funciones importantes, pues, era el encargado de preparar los asuntos sobre los cuales habría de sesionar la Asamblea, elaboraba su orden del día. El consejo funcionaba como Comité de tipo ejecutivo, teniendo además poder financiero, presupuestal, religioso y ceremonial, recibía a los embajadores extranjeros, resolvía asuntos jurisdiccionales de menor importancia; pero lo más importante, es que de cierta forma tenía la representación del Estado Ateniense.

Sobre la importancia de las instituciones políticas de Grecia, el maestro Eduardo Andrade Sánchez comenta que éstas influyeron notablemente en las nociones posteriores de organización del gobierno. Y sobre el particular señala:

Forzando un poco a la imaginación, podríamos decir que la Asamblea equivale, quizás, a lo que ahora son los cuerpos legislativos o parlamentos, el Consejo de 500 puede compararse a ciertas formas de comisiones legislativas;... esta equiparación sólo para una mayor comprensión.⁸⁵

⁸⁵ ANDRADE Sánchez, Eduardo. Teoría del Estado, p. 71.

2.1.1.2 Roma

La República Romana se funda aproximadamente en el año 509 a. de c., con la caída del último rey etrusco Tarquino el Soberbio. El surgimiento de la República Romana es resultado de la derrota de la monarquía por el Senado y la alianza que éste formó con el pueblo como mecanismo para asegurarse el predominio militar de Roma. Su organización desde el punto de vista institucional fue tripartita: existían los cónsules, el Senado y las asambleas o comicios. Fue en realidad, el nacimiento de un sistema de gobierno mixto, en donde se combinaban diferentes grupos sociales y se incorporaban formas de la democracia ateniense, elementos aristocráticos y monárquicos.

Durante la República Romana subsistieron al lado del Senado y los Cónsules, las Asambleas o Comicios, los cuales en un principio fueron de dos tipos: los Comicios por Curias que se encargaban de los asuntos administrativos; y los Comicios por Centurias encargados de las votaciones de los cónsules y demás magistrados, así como, la elaboración de los proyectos de ley. En el año de 131 a. de c. se reforma una *Lex Papiria*, la cual establece en tales asambleas sistema de votación secreta con el objeto de eliminar el sistema de comprar los votos.

Encontramos que en las XII Tablas aparece la *concilia plebis* o de los plebeyos, llamada también como los Comicios por Tribus, como una tercera forma de repartir a los ciudadanos en grupos electorales; éstos se fundan sobre el domicilio, es decir, estaban compuestos por divisiones territoriales según el dominio de cada paterfamilias. Desde finales del siglo IV a. de c.; los comicios por tribus sustituyen en gran parte a los comicios por centurias sobretodo en la elaboración de las leyes.

Respecto al Senado Romano, encontramos que se ostentó siempre como representante de los ciudadanos romanos, aseveración que se comprueba por las denominaciones que este cuerpo utilizó: *Senatus populi romani* y *Senatus populusque romanus*.

Pese a lo mencionado con anterioridad, Ulpiano nos enseña como el príncipe Romano absorbió todo el poder y por lo tanto fue representante único del pueblo.

Sobre la democracia Guillermo F. Margadand señala que en la Roma Republicana no se puede concebir como una demostración práctica de la superioridad de la idea democrática. Sin embargo, este autor dice que lo respetable es que la constitución republicana establecía un sistema de controles y contrapesos, como son: la necesidad de colaboración entre magistrados, comicios y senado para la elaboración de las leyes, el veto, así como el principio de que muchas funciones eran anuales, colegiadas y basadas en elección popular.

Por otra parte, respecto a este periodo el maestro Serra Rojas apunta en su libro Ciencia Política, lo siguiente:

El periodo antiguo y clásico se caracterizó por la liberación parcial, pero gradualmente más amplia, y el acercamiento de la capacidad de las personas jurídicas, ya confundidas o poco determinadas en el seno de los grupos gentilicios, después familiares y también por un maravilloso enriquecimiento y cerca de su perfección de los instrumentos jurídicos requeridos para las relaciones en lo sucesivo más numerosos entre los grupos y sus representantes.⁸⁶

⁸⁶ SERRA, op. cit. p. 514

2.1.2 El Sistema Representativo en la Edad Media

Durante la Edad Media comienza a desarrollarse el concepto de representación colectiva, como una idea distinta a la de la representación jurídica individual, por medio de la cual, los diversos intereses de la sociedad podían expresarse ante la autoridad mediante las Asambleas, que no eran representativas, en cuanto que, no representaban al conjunto de individuos que integraban a la comunidad política, sino únicamente algunos grupos actuando en función de los intereses de los nobles de las ciudades, o del clero o de los señores feudales. Sin embargo, mediante estas Asambleas se limitó el poder del rey. Así se generaron, como mecanismo para hacer valer intereses concretos de grupos sociales ante el gobierno, el Parlamento en Inglaterra, los Estados Generales en Francia y las Cortes en España.

Respecto al Parlamento Inglés, podemos señalar que es precisamente el que da origen a las Asambleas modernas. De esta manera encontramos, que mediante la suscripción de la Carta Magna de 1215, la representación de los barones ingleses lograron limitar la autoridad real de Juan Sin Tierra. La cual continuará reuniéndose esporádicamente a lo largo del siglo XII.

A fines del siglo XIII, entre los años 1254-1264, Eduardo I de Inglaterra invitó a participar a esta reunión, al lado de la representación de los barones las de las ciudades, a los representantes de condados y burgos, y en 1265, Simón de Monfort reunió conjuntamente en un Parlamento, a los lores y a los burgueses; así, los señores feudales comienzan a perder su carácter de intermediarios o interlocutores exclusivos entre la corona y sus súbditos.

En el Parlamento Inglés, los delegados de las ciudades y aldeas recibían de sus electores instrucciones precisas del sentido de su actuación, y al regresar a sus ciudades rendían exacta cuenta de cómo habían ejercido su mandato. Este sistema se contemplaba con la remuneración que los delegados recibían de los electores.

La representación de las comunidades locales llegaría a constituir con el tiempo lo que conocemos como Cámara de los Comunes. De este modo quedan instauradas la Cámara de los Lores, como representación de tipo federal aristocrática y la Cámara de los Comunes, que representan a la burguesía. Al respecto Jorge Reinaldo A. Vanossi señala:

Entre 1322-1341 se produce el reagrupamiento en dos salas o Cámaras, a saber: una, que comprende a los Lores y a los altos prelados; que pasó a ser la Cámara de los Lores, con funciones integradoras de la actividad real...; otra, que agrupaba los caballeros de los condados y los burgueses de las ciudades, que pasó a ser la Cámara de los Comunes. El bajo clero optó por permanecer ajeno al preciado esquema, continuando sus reuniones en asambleas especiales.⁸⁷

Con posterioridad a la aparición del Parlamento Inglés, surgen en Francia en el siglo XV, los Estados Nacionales, como antecedente a las asambleas modernas. En esa época en Francia la población se encontraba dividida en tres estados: el clero, la nobleza y el estado llano.

El escritor Eduardo Andrade apunta que los Estados Nacionales se integraban con la reunión de representantes estos tres estados, en la reunión celebrada en el año de 1484 adquieren esa denominación, además, mediante la convocatoria para la esta reunión se estableció la posibilidad de representación de los campesinos habitualmente marginados de estas reuniones, es decir, se les permitió agruparse para designar un representante que acudiera a los Estados Nacionales. Es por ello, que la reunión de 1484 posee rasgos democráticos notoriamente sobresalientes.

⁸⁷ A. VANOSSE op. cit. p. 179.

Sin embargo, esta Asamblea se encontraba sumamente restringida, en virtud, de que el rey disponía de una fuerza sumamente mayor. Durante el siglo XVI los Estados Generales sólo se reunieron una vez, no fue sino hasta el año de 1614 cuando se volvieron a reunir y no se tuvo noticia de ellos sino hasta la convocatoria realizada con motivo de la Revolución Francesa.

Por otra parte, respecto a las Cortes de España, tenían como principal función la de aprobar los recursos financieros del rey. Sobre las Cortes de España Eduardo Andrade apunta lo siguiente:

En España las asambleas se denominaban Cortes y hasta la fecha así se designa al parlamento español. Las asambleas españolas tenían distinta fuerza: las de Castilla estaban más sometidas al poder del rey, a diferencia de lo que ocurría en el reino de Aragón, donde el peso de la asamblea era muy considerable, tanto que el monarca debía escuchar primero los pedimentos de las cortes y sólo después de que aquél hubiera resuelto, éstos pasaban a examinar las solicitudes que presentaba el rey.⁸⁸

2.1.3 La Figura del Sistema Representativo en el Constitucionalismo Moderno

El Sistema Representativo no surge sino hasta el siglo XVIII, cuando aparecen las teorías políticas de los enciclopedistas franceses, y se empiezan a poner en práctica con el triunfo de la Independencia Americana y de la Revolución Francesa, como una necesidad de legitimar a los gobernantes. Pues hasta entonces, el soberano gobernaba por derecho divino, sin embargo, al considerar que la soberanía se depositaba en el pueblo, el gobernante ya no gobierna en nombre de Dios, sino del pueblo apareciendo de esta manera el Sistema Representativo tal y como lo conocemos en la actualidad. Al respecto Cecilia Mora apunta:

Durante el siglo XVIII la Revolución Francesa y la promulgación de la Constitución de Norteamérica fueron el paraguas que transformó a las asambleas estamentales propias de las clases dominantes y en las que reinaba el mandato imperativo, en asambleas cada vez más representativas de todos los sectores de la sociedad. Así pues, con el advenimiento del Estado liberal el órgano legislativo abre sus puertas a sectores sociales cada vez más amplios, convirtiéndose en asambleas eminentemente representativas.⁸⁹

El 29 de Agosto de 1789 se sancionó en Francia la célebre Declaración de Derechos, en la que se consagra el régimen representativo. Estableciendo en su artículo 3º que “*toda soberanía reside esencialmente en la nación y que ningún cuerpo o individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de aquella*”. En su artículo 6º establece que “*la ley es la expresión de la voluntad general y que todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente o por medio de sus representantes a su formación*”.

De igual manera, en la Ley de la Asamblea Constituyente del 22 de diciembre de 1789, se estableció el régimen electoral tanto para la Asamblea Legislativa como para los municipios. Teniendo como puntos trascendentales según señala Justo López, los siguientes:

a. que los representantes designados para la Asamblea Nacional por los departamentos no pueden ser considerados como representantes de un departamento particular, sino como representantes de la totalidad de los departamentos, es decir, de la nación entera (artículo 8); b. Que por medio de designación de los representantes es la elección

⁸⁸ ANDRADE, op. cit. p. 146.

⁸⁹ MORA Donatto, Cecilia. Estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo, p. 2.

(artículos 2, 3, etc.); c. que las asambleas electorales, no podrán formarse por oficios, profesiones o corporaciones, sino por barrios o distritos (artículo 7); d. los diputados no podrán llevar instrucciones y los electores no tendrán el derecho de revocar el mandato de aquellos (artículo 34). Además se establece que la elección será indirecta, por el sistema mayoritario mediante una especie de sufragio censitario.⁹⁰

La Constitución Francesa de Gala del 3 de septiembre de 1791, eleva grado constitucional al Sistema Representativo, estableciendo que la Constitución francesa es representativa: los representantes son el Cuerpo Legislativo y el Rey, a demás, esta constitución asentó los principios de que los diputados no representan a un distrito determinado, sino a toda la nación, y que dichos representantes no pueden estar limitados por instrucción alguna. Señalaba el sistema de voto calificado que era otorgado solamente a los ciudadanos activos.

En los Estados Unidos de América, las ideas de Locke y Montesquieu en torno a la teoría de la división tripartita de los poderes, fueron plasmadas en los diversos textos de las constituciones de las trece colonias y finalmente en la constitución de los Estados Unidos de América, del 17 de septiembre de 1787.

Es en los Estados Unidos durante el proceso de independencia, donde se encuentra más acabada expresión del republicanismo. Esta estuvo impulsada por el discurso de los federalistas en el debate constitucional... Se insistió en un sistema de representación política, como un poder pluralizado a través de la organización federal.⁹¹

2.2 La Evolución Histórica del Sistema Representativo en México

2.2.1 El Surgimiento del Sistema Bicameral Mexicano

2.2.1.1 El Primer Período (1808 a 1821)

2.2.1.1.1. Los Sentimientos de la Nación

Este documento fue firmado por José María Morelos I. Pavón, el 14 de septiembre de 1813, en la sesión inaugural del Congreso de Chilpancingo, se le conoce también como los 23 Puntos Dados por Morelos en Chilpancingo.

Considero que la importancia de este documento radica que es el primer documento mexicano que establece el sistema Republicano para el Estado mexicano independiente. Al establecer que *la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía*. Así mismo, fija la soberanía del pueblo y el derecho de este a su autodeterminación, al establecer:

Art. 5. La soberanía dimana directamente del pueblo, en el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.⁹²

Como se puede observar, en este documento se fija el punto de partida para pronunciarse por la soberanía del pueblo, pues este artículo es considerado como el precedente directo del vigente artículo 39 constitución.

⁹⁰ JUSTO, Manuel... op. cit. p. 450

⁹¹ INSTITUTO de Inves... Diccionario de D... op. cit. p. 129.

⁹² ARNALZ Amigo, Aurora, Derecho Constitucional Mexicano, p. 21

2.2.1.1.2 La Constitución de Apatzingán

Morelos reunió en Chilpancingo el 15 de septiembre de 1813, un Congreso de representantes de las regiones liberadas por el movimiento de independencia, en el que residía el Poder Legislativo, integrado por cinco diputados en propiedad correspondiendo a Valladolid, Guadalajara, Guanajuato, Tecpan y Oaxaca, con tres diputados suplentes por los estados de México, Puebla y Veracruz, quedando Tlaxcala para resultas.

A la instalación del Congreso de Chilpancingo, Morelos promueve ante éste la declaración de independencia, es así como el 6 de noviembre de 1813 se proclama el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional, en el que se establece la República.

Una vez promulgada la independencia, el Congreso se dedica a la formulación de la primera constitución mexicana, tomando como base las ideas expresadas en los Sentimientos de la Nación y el Reglamento para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso de 1813. Así tenemos que esta constitución fue promulgada el 22 de octubre de 1814, bajo el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana; conocida también como Constitución de Apatzingán.

De manera lamentable, debido a los acontecimientos que vivía el país durante esa época, la Constitución de Apatzingán jamás estuvo en vigor. Sin embargo su importancia se debe a opinión del maestro Calzada Padrón:

El valor histórico de la Constitución de Apatzingán es indiscutible no sólo porque fue la primera Carta Magna, propia que conociera nuestra patria, sino porque permitía vislumbrar la vida del México soberano e Independiente que, haciendo eco de los pronunciamientos más avanzados del pueblo; declara la autonomía del país... Así mismo se refiere a la división de poderes, la forma de gobierno y a la representatividad popular⁹³

En la Constitución de Apatzingán se define a la soberanía como la *facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad*; con ello se puede apreciar la importancia que los legisladores de esa época le dieron al Sistema Representativo; es más, en su artículo 5º se señala que: *la soberanía reside originalmente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos⁹⁴*.

Esta constitución se configura de manera clara el establecimiento del Sistema Representativo en nuestro país, al ordenar que *permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano*. Considero que en esta época, se dio gran importancia a las funciones legislativas, por lo que el Sistema Representativo establecido en esta constitución, tenía un papel predominante.

En cuanto a la integración del Sistema Representativo, encontramos que se componía de diputados elegidos en igualdad en cada provincia, mediante el sistema de elección indirecta, para un periodo de dos años. Al respecto Jorge Fernández Ruiz señala que:

Sus miembros se hubieran asemejado más a los senadores, por que no se disponía su elección en razón del número de habitantes de las provincias, sino que cada una de ellas

⁹³ CALZADA. op. cit. p. 63.

⁹⁴ TENA Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, p. 184.

elegiría un representante para la integración del Congreso, sin tomar en cuenta su población.”

Cabe destacar, que la Constitución de Apatzingán constituye el único antecedente constitucional de México independiente, que consagra el principio de no reelección inmediata de los Legisladores, al establecer en sus artículos 56 y 57:

Artículo 56. Los diputados no funcionaran por más tiempo que el de dos años. Estos se contarán al diputado propietario desde el día que termine el bienio de la anterior diputación, o siendo el primer diputado en propiedad, desde el día que señale el supremo congreso para su incorporación y al interino desde la fecha de su nombramiento. El diputado suplente, no pasará del tiempo que le corresponda al propietario por quien sustituye.

Artículo 57. Tampoco serán reelegidos los diputados, sino es que medie el tiempo de una diputación.”

2.2.1.1.3 Reglamento del Congreso de 1813

El 11 de septiembre de 1813, es expedido por Morelos el Reglamento para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso.

En donde queda establecido que los representantes, durarían en su cargo cuatro años, a demás se estableció el principio de reelección de los legisladores. Al disponer:

Artículo 39. No podrá ningún representante durar mas de cuatro años en su empleo, a no ser por reelección de su provincia, hechas como ahora por parroquias, citada la convocatoria cuatro meses antes y presidida se elección por el presidente del Congreso que entonces fuere.”

2.2.1.1.4 Plan de Iguala

El 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide, lanza el Plan de Iguala o de las Tres Garantías, proclamado en la ciudad de Iguala; en el que se establece la independencia de México conforme a un esquema de Monarquía moderada regulada por una constitución que elaborarían para ese efecto las Cortes. Al respecto Oscar Cruz Barney señala:

El plan de Iguala fijó las bases fundamentales para la Constitución del Estado mexicano, aportando los principios de organización política que habría de tener. Señala Jaime del Arrenal, que la clave para lograr la independencia fue la unión propuesta por Agustín de Iturbide en un plan que garantizaba al español que no sería expulsado, perseguido, objeto de expropiaciones, venganzas o crímenes, es decir, Iturbide garantizó en el plan el fin de la guerra a muerte, total.”

⁹⁵ FERNÁNDEZ, op. cit. p. 130.

⁹⁶ DE LA TORRE Villar, Ernesto, et. al. *Historia Documental de México II*, p. 124.

⁹⁷ INSTITUTO de Investigaciones Legislativas, *Historia Sumaria del Poder Legislativo en México*, p. 543.

⁹⁸ CRUZ Barney, Oscar. *Constituciones Históricas de México*, p. 80.

El Plan de Iguala declara 23 puntos, señalando entre otras cosas el gobierno Monárquico establecido bajo una constitución análoga al país, para lo cual se establecerán las Cortes cuyos diputados deberían elegirse bajo este concepto. Expresando:

Punto 23. Como las Cortes que se han de formar son constituyentes, deben ser elegidos los Diputados bajo ese concepto. La Junta determinará las reglas y el tiempo necesario para el efecto.⁹⁹

Señalando que gobernaría de un Junta Gubernativa manera interina hasta que se reunieran las Cortes, con el objeto de hacer efectivo el plan.

Mediante este Plan se deja a un lado las aspiraciones de Morelos por constituimos en una República, en detrimento de nuestro Sistema Representativo.

2.2.1.2 El Segundo Periodo (1821 a 1823)

2.2.1.2.1 Los Tratados de Córdoba

El 3 de agosto de 1821 desembarca en el puerto de Veracruz el nuevo jefe político superior de la Nueva España, Juan O'Donojú, quien trata de establecer contacto con Iturbide para conocer el Plan de Iguala, prometiendo conciliar los diversos intereses existentes en esa época entre los mexicanos y los españoles. Es así como, el 24 de agosto de 1821, se reúnen Iturbide y O'Donojú en Villa de Córdoba, Veracruz; firmando los llamados Tratados de Córdoba.

Los Tratados de Córdoba sostienen en esencia los mismos postulados que el Plan de Iguala, pero en el punto tercero proporcionaba la clave de las ambiciones de Iturbide, al señalar:

3º. Será llamado a reinar en el imperio mexicano, en primer lugar al Sr. Fernando VII, Rey católico de España, y por su renuncia o no admisión, su hermano, el serenísimo señor infante don Carlos; por su renuncia o no admisión el señor don Carlos Luis, infante de España, antes heredero de Etruria, hoy de Luca; y por la renuncia o no admisión de éste, el que las Cortes de imperio designaren.¹⁰⁰

Como podemos observar, en esta época no existió en México un Poder Legislativo, asumiendo su ejercicio Iturbide mediante la expedición del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba, limitando en ellos la función del Poder Constituyente, en virtud, de que estableció los lineamientos mediante los cuales se debería realizar la Constitución.

Estos tratados constituyen una contravención a los principios inspirados por Morelos en la Constitución de Apatzingán, considero que fue un retroceso para el establecimiento del Sistema Representativo en nuestro país, debido a las ambiciones de Iturbide de convertirse en monarca.

2.2.1.2.2 El Congreso Constituyente 1822-1823

Tal y como establecieron el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, el Poder Legislativo se depositó de manera provisional en una Junta de Gobierno que se denominó Soberana Junta Provisional Gubernativa, misma que tenía la función de convocar al Congreso Constituyente.

⁹⁹ CALZADA. op. cit. p. 453.

¹⁰⁰ MONTERO Zendejas, Daniel. Derecho Político Mexicano. p. 124.

Emitiendo la convocatoria respectiva mediante el decreto del 17 de noviembre de 1821. En esta convocatoria se exigía para los futuros diputados, *el que fueran eclesiásticos seculares, militares, letrados, o con conocimientos de agricultura, minería o comercio.*¹⁰¹ Considero que mediante el establecimiento de tales requisitos el Congreso Constituyente de 1822-1823, no fue representativo, ya que se impidió el acceso a la mayor parte de la población.

De esta manera y con la convocatoria en tales términos, las elecciones de los diputados del Congreso Constituyente, favorecieron mayoritariamente a criollos de la clase media. Es así como, el primer Congreso Constituyente fue instalado el 22 de febrero de 1822.

En la misma fecha de su instalación, el Congreso Constituyente emite una serie de Bases Constitucionales, que establecían que en el Congreso legalmente constituido residía la soberanía nacional; declarando, en consecuencia, *a la religión católica, apostólica y romana como la única del Estado, con exclusión e intolerancia de cualquier otra; adoptando para el gobierno de la nación a la monarquía moderada constitucional con la denominación de Imperio Mexicano; y reconociendo los llamamientos al trono, de los príncipes de la Casa de Borbón de conformidad con lo establecido en los Tratados de Córdoba; declarando la igualdad de derechos civiles a todos los habitantes del Imperio Mexicano.*¹⁰²

Con la aprobación de las Bases Constitucionales, en tales términos, se dejó al Congreso en la posición de constituir a la nación en la forma y términos que le parecieran; abriendo camino para que Iturbide pudiera tomar el poder. Lo anterior, aunado con la noticia de que las Cortes de Cádiz repudian al Tratado de Córdoba despidiendo de éstas a los representantes de mexicanos. Con ello, se allanó a Iturbide el acceso al trono presidencial.

Debido al temor de las arbitrariedades de Iturbide, quien de manera abierta se manifestaba como un dictador, el Congreso, expide el 24 de febrero, un decreto relativo a la inviolabilidad de los diputados en relación con sus opiniones, en los términos siguientes:

*El soberano Congreso Constituyente del imperio mexicano ha decretado lo siguiente. – Que no podrá intentarse contra las personas de los diputados acción, demanda, ni procedimiento alguno en ningún tiempo, y por ninguna autoridad, de cualquiera clase que sea, por sus opiniones y dictámenes.*¹⁰³

En efecto, como ha escrito José Luis Soberanes en su libro *Historia del Derecho*:

*El 15 de mayo del mismo año, el regimiento de Celaya, impulsado por el sargento Pío Mancha, se pronunció proclamando a Iturbide como emperador... Las relaciones entre el Congreso e Iturbide eran bastante malas, pues cada vez era mayor la influencia de los diputados republicanos, pero ante la presión militar y el pueblo exaltado, al día siguiente el Congreso no tuvo más remedio y proclamó el Imperio y a Iturbide como emperador, quien fue solemnemente coronado en la catedral metropolitana el 29 de julio.*¹⁰⁴

El Congreso acordó jurar el reconocimiento de la soberanía nacional, representada por él, en virtud de los justificados temores a las actitudes de Iturbide, expidiendo el decreto respectivo el 15 de abril de 1822. Así mismo, el Congreso en su calidad de legislativo ordinario, con el objeto de establecer todo aquello que sirviera a la nación para su organización interna, expide el 11 de abril el Reglamento para la Impresión de las Actas y dictámenes de las Comisiones del Soberano Congreso.

¹⁰¹ FERNÁNDEZ, op. cit. p. 134.

¹⁰² CRUZ, op. cit. p. 85.

¹⁰³ DE LA HIDALGA, Luis, *Historia del Derecho Constitucional Mexicano*, p. 56.

¹⁰⁴ SOBERANES Fernández, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, p. 119.

Por otra parte, encontramos que estallaron en el seno del Congreso diversas luchas políticas que dieron paso al nacimiento de dos partidos: el partido conservador conformado por el clero y la nobleza; y el partido liberal integrado por los antiguos insurgentes y los criollos intelectuales. Esos últimos, desde sus primeras deliberaciones manifestaron su inconformidad para constituir un imperio contrario a los ideales republicanos, quienes pugnaban por el simple establecimiento de una República.

Debido al despotismo que caracterizaba a Iturbide el Congreso se opone a su gobierno, culminando este enfrentamiento con el arresto de los diputados federales José María Fagoaga, Servando de Teresa y Mier, Francisco Sánchez de Tagle, Francisco María Lombardo, Francisco Tarrazo, Carlos María Bustamante, Juan Pablo Anaya, entre otros; y ante la indignación del Congreso el 31 de octubre de 1822 resuelve disolverlo.

Es importante mencionar, que en el mes de junio de 1822, el Congreso nombra una comisión encargada de elaborar la constitución, la cual se instaló el 2 de noviembre de ese año, en la que se presentaron diversos proyectos constitucionales. Sin embargo, debido a la situación que vivía nuestro país en esa época el Congreso no culmina la tarea de elaborar una Constitución.

En razón de estos acontecimientos, se puede afirmar que el Congreso de 1822-1823 no fue constituyente, en virtud de no haber dado al recién formado Estado Mexicano una constitución; en cuanto a la formación del Congreso el maestro José María Bocanegra opina lo siguiente:

Es en sí mismo muy notable, aunque por común por desgracia que siendo constituyente un congreso, entrase a funcionar verdaderamente constituido, según lo demuestra el tenor del juramento presentado por los diputados, que exigía constituir a la nación bajo las bases del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba.¹⁰⁵

2.2.1.2.3 La Junta Nacional Instituyente

Para disimular el golpe de estado, Iturbide decide formar una Junta Instituyente, integrada por miembros del Congreso elegidos por éste, que recibe el nombre de Junta Nacional Instituyente, teniendo como misión la formación de un reglamento político provisional y realizar la convocatoria respectiva para la elección de un nuevo Congreso. La Junta Nacional Instituyente se instaló el 2 de diciembre de 1822 y quedó disuelta el 6 de marzo de 1823.

Esta Junta, formulo el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, que fue leído en la sesión del 18 de diciembre de 1822, el cual consta de cien artículos.

Estableciendo, de igual manera, que el sistema de gobierno político del Imperio Mexicano se compone de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Quedando reservando a la propia Junta el ejercicio del Poder Legislativo.

En esta época, en nuestro país no existió un Sistema Representativo, en virtud de que la Junta Nacional Instituyente fue designada de manera directa por Iturbide, sin la intervención del pueblo; por lo que dicha Junta quedó subordinada a su voluntad, sirviendo como instrumento para el dictado de normas al antojo de Iturbide, rompiendo con ello los ideales insurgentes y el liberalismo naciente en el nuevo Estado.

Por otro lado, Calzada Padrón nos dice que cuando además de las dificultades señaladas, Iturbide entró en el conflicto con miembros prominentes del ejército, se desató la revuelta.

¹⁰⁵ FERNANDEZ, op. cit. p. 133

proclamándose el 10 de febrero de 1823 el Plan de Casa Mata; agregando, que en él se pedía la inmediata reinstalación del Congreso y reconocimiento del principio de la soberanía nacional. Fue su autor José Antonio Echávarri. El movimiento fue pronto secundado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Vicente Guerrero.

Es importante mencionar que el Plan de Casa Mata establece la reelección de los diputados; en su artículo tercero, que dice:

Respecto a que los señores diputados que formaron el extinguido Congreso, hubo algunos que por sus ideas liberales y firmeza de carácter se hicieron acreedores al aprecio público, al paso que otros no correspondieron debidamente a la confianza que en ellos se depositó, tendrán las provincias la libre facultad de reelegir los primeros, y substituir a los segundos con sujetos más idóneos para el desempeño de sus arduas obligaciones.¹⁰⁶

Con lo que se puede apreciar que la llamada la "vieja guardia insurgente", previo la necesidad de darle continuidad a los trabajos realizados por el Congreso Constituyente, exaltando la experiencia y los conocimientos adquiridos por los legisladores que desempeñaron debidamente su cargo.

Finalmente, presionando por la rebelión, Iturbide reinstaló al Congreso el 4 de marzo de 1823.

2.2.1.3 El Tercer Periodo (1823 a 1824)

2.2.1.3.1 El Congreso Reinstalado

Como señale con anterioridad, a consecuencia del Plan de Casa Mata, Iturbide decreta la reinstalación del Congreso el 4 de marzo de 1823, pero en razón de que la oposición de la Cámara era todavía mayor, decide cinco semanas después abdicar la corona ante el propio Congreso, el 20 de marzo de 1823.

De esta manera, el 29 de marzo de 1823, el Congreso Constituyente se reinstaló. Es así como, el 8 de abril de 1823 el Congreso expidió un decreto en el que se declaraba insubsistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. De igual manera, el 16 del mismo mes y año, con el objeto de evitar cualquier exaltación y dejar constancia de sus determinaciones se expiden dos decretos más complementarios al del 8 de abril, relativos a la modificación del término imperial por nacional.

En la sesión del 16 de mayo de 1823, se presentó ante el Congreso el Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana, conocida también como Plan del Valle, elaborada por los diputados Guatemala José del Valle, Juan de Dios Mayorca, Servando Teresa y Mier, José Mariano Marín, Lorenzo de Zavala, José María Jiménez, José María de Bocanegra y Francisco María Lombardo.

En este Plan se establecen principios del sistema Federal; ya que, señalaba que la nación mexicana se constituía como una República, Representativa y Federal.

En relación con el Sistema Representativo, el Plan del Valle, establecía que la *nación ejerce sus derechos por medio de sus ciudadanos que eligen a los cuerpos legislativos*¹⁰⁷. En cuanto a la elección del cuerpo legislativo, señalaba que se elegiría un individuo por cada 60,000 almas.

¹⁰⁶ MICHEL Narváez, Jesús, *Reelección Legislativa Tabú*, p. 74.

¹⁰⁷ TENA, Leves... op. cit. p. 133.

Además, fue el primer documento mexicano que propone el establecimiento de un cuerpo colegiado bajo el nombre de Senado, aunque no formaba parte del Congreso, tenía facultades legislativas tal y como se puede observar en su artículo octavo, el cual transcribimos de manera textual:

Artículo 8. El Senado se compondrá de individuos elegidos por los congresos provinciales, a propuesta de las juntas electorales de provincia. Debe residir en el lugar que señale el Congreso nacional; velar la conservación del sistema constitucional; proponer al cuerpo legislativo los proyectos de ley que juzgue necesarios para llenar este objeto; reclamar al mismo, las leyes que sean contrarias a la Constitución, o no fuesen discutidas o acordadas en la forma que prescriba ella misma; juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los diputados del legislativo, a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, y a los secretarios de Estado, en los casos precisos que señale una ley clara y bien pensada; convocar a un Congreso extraordinario en los casos que prescriba la Constitución; disponer de la milicia constitucional, dando a los jefes de ella las órdenes correspondientes en los casos precisos, que también designará la Constitución.¹⁰⁸

En un intento de establecer un sistema bicameral, el diputado Servando Teresa y Mier, propuso una adición a esta Base, a efecto de que el nuevo Congreso Constituyente se integrara por dos Cámaras, intento que no tuvo éxito.

Además del Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana, existieron otros proyectos de constitución que incluían al Senado bajo diferentes configuraciones, entre ellas el Pacto Federal de Anáhuac, elaborado por el diputado por Jalisco Prisciliano Sánchez Padilla; el proyecto de José Valdés bajo el nombre de Constitución del Imperio o Proyecto de Organización del Poder Legislativo; el proyecto atribuido a José Miguel Guridi y Alcocer; el de José María Couto y el de Esteban Austin. Sin embargo, como señale con anterioridad, debido a la situación el Congreso vivía en esa época no culmina la tarea de elaborar una Constitución.

Lamentablemente, el Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana, no pudo ser discutido por el Congreso. Ya que, el Congreso presionado por las circunstancias tuvo que asumir su carácter de convocante, al decretar la convocatoria para la formación de un nuevo Congreso, mediante el decreto del 21 de mayo de 1823.

Mediante este decreto, el Primer Congreso Constituyente decidió que la nación mexicana adoptaría en su gobierno la forma de República Federativa. En los siguientes términos:

3°. Que se imprima y circule inmediatamente el proyecto de bases de la República Federativa que estaba encargada una comisión de su seno.¹⁰⁹

A esta convocatoria se le anexan las Bases para las elecciones respectivas, establecidas en el decreto de fecha 17 de junio de 1823.

En estas Bases se establece la elección de un diputado por cada cincuenta mil almas, agregando, que las provincias con una población inferior tendrán derecho a elegir a un diputado. Es importante mencionar que en la Base primera señala que el Congreso Constituyente está conformado por los diputados que representan a la nación. Cuyo texto es el siguiente:

El soberano Congreso Constituyente Mexicano es la reunión de los diputados que representan la nación, elegidos por los ciudadanos en la forma que se les dirá.¹¹⁰

¹⁰⁸ CAI / AIDA, op. cit. p. 459.

¹⁰⁹ TFNA, *Leyes...*, op. cit. p. 135.

¹¹⁰ DE LA TORRE, op. cit. p. 142.

Alarmado por la desmembración de los Estados que se planteaba, el Congreso Constituyente, como último acto legislativo, emitió el 12 de junio un documento denominado Voto del Congreso, que dice:

El Soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no lo ha declarado en virtud de haberse decretado en forma convocatoria para un nuevo Congreso que constituya a la nación.¹¹¹

2.2.1.3.2 El Congreso Constituyente de 1823-1824

El Segundo Congreso Constituyente, quedó instalado el 5 de noviembre de 1823, fecha en que quedó disuelto el anterior. Fungiendo inicialmente como presidente de la Comisión de la Constitución Miguel Ramos Arizpe. Los diputados Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas, José de Jesús Huerta, Alejandro Carpio y José María Luciano Becerra formaron parte también de la Comisión.

El Congreso constituyente de 1824 puso fin a su tarea con la Proclama del Congreso General Constituyente a los habitantes de la Federación, emitida el 4 de octubre de 1824. La cual estuvo firmada por Lorenzo de Zavala, presidente y los secretarios Manuel Vega y Cosío así como E. De la Piedra.

2.2.2 El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824

Durante el Segundo Congreso Constituyente y ante la necesidad de contar con texto constitucional se expidió el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. Su creación tenía por objeto de asegurar el sistema federal, ya que con ella se evitó el desmembramiento de las provincias mexicanas debido a que en esa época existía la posibilidad de que se convirtieran en estados independientes. Al respecto Daniel Motero Zendejas señala la situación que vivió el Congreso durante esta época:

La casta militar contribuyó a la formación de caciques de influencia regional, que ansiaban a toda costa mantener la preeminencia en sus localidades. Una república federal con estados libres e independientes satisfacían sus ambiciones personales y, por ello, muchos de los diputados llegaron al Congreso investidos de poderes limitados, únicamente para votar por un régimen federalista. No obstante, una característica que más tenazmente sostuvo la corriente liberal, se cimentaba en sus principios federalistas. En contraposición, los conservadores se distinguieron por su aspiración a instaurar un gobierno federalista.¹¹²

Constituyendo, precisamente la parte medular del Acta Constitutiva la aprobación del federalismo, en donde se declaró en el artículo 5º, la forma de gobierno de *República representativa popular y federal*. Con relación a lo anterior, José María Bocanegra anota:

Notado el artículo 5º del Acta Constitutiva, los centralistas perdieron el punto importante de la forma de gobierno, y los federalistas consiguieron el triunfo más

¹¹¹ DE LA HIDALGA, op. cit. p. 67.

¹¹² MONTERO, op. cit. p. 130.

*completo que les sirvió para salvar por entonces a la República de la disolución que la amenazaba, porque ya en algunas provincias, como la de Nuevo México y sus límites, se trataba de conformar congresos; pero separándose de México, por creerse que en el Congreso general no se adoptaría la Federación.*¹¹³

Respecto al Sistema Representativo, después de arduas discusiones, finalmente se aprobó el órgano legislativo bicameral, en los siguientes términos: *Artículo 10. El poder Legislativo de la Federación residirá en una cámara de diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso general*¹¹⁴.

Con ello, en el Acta Constitutiva se establece por primera vez en nuestro país el Poder Legislativo bicameral, compuesto de la Cámara de Diputados y Senadores. Sobre la importancia del establecimiento de la Cámara de Senadores Luis de la Hidalga en su obra Historia del Derecho Constitucional Mexicano, comenta:

*El senado también fue motivo de muy interesantes y apasionados debates, toda vez que el argumento toral constituía en la creación de un cuerpo que sirviera de equilibrio y nivelación entre los propios poderes, porque de ser tan sólo una Cámara de carácter popular se corrían los peligros conocidos de las exaltaciones políticas, derivándose de ellas la toma de medidas violentas, poco analizadas e inútiles disputas con el consecuente peligro del cabal ejercicio legislativo.*¹¹⁵

Con ello, se pueda apreciar el amplio proceso de reformas que sufrió el Sistema Representativo en México durante esa época que servirían de base para la instauración del Sistema Representativo vigente en nuestra constitución política de 1917, que establece un Poder Legislativo integrado por dos Cámaras.

Respecto a la base para nombrar a los integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado, se estableció: *Artículo 12. La base para nombrar los representantes de la Cámara de Diputados será la población. Cada estado nombrará dos senadores, según prescriba la constitución.*¹¹⁶

El Acta Constitutiva de 1824 es el primer documento constitucional que cobra vigencia en el México independiente, la cual sirvió de base para la elaboración de la Constitución de 1824, de ahí a que no se recogieran algunos aspectos como lo correspondiente al Senado.

Encontramos que en el Acta Constitutiva de la Federación las limitantes para la reelección de los Diputados y Senadores fueron abrogadas, al no contemplar en ninguno de sus artículos prohibición expresa sobre el particular.

2.2.3 El Sistema Representativo en la Constitución Federal de 1824

La Constitución Federal de la República Mexicana fue expedida el 4 de Octubre del mismo año. Este documento consta de 171 artículos distribuidos en 11 títulos, en el que se adoptó un sistema de gobierno representativo, republicano, popular y federal.

La cuestión más relevante de la constitución de 1824, lo constituyó el establecimiento del federalismo. Al respecto Oscar Cruz Barney señala:

¹¹³ BOCANEGRA, José María, opus citatus. FERNÁNDEZ, op. cit. p. 150.

¹¹⁴ CALZADA, op. cit. p. 463.

¹¹⁵ DE LA HIDALGA, op. cit. p. 78.

¹¹⁶ TENA, Leyes... op. cit. p. 164.

"República Federal", significaba, como seguramente bien lo entendió Ramos Arizpe, no solo la división de poderes dentro de un gobierno nacional, sino también dentro de la organización política nacional. Así la constitución de 1824 garantizaba la forma republicana representativa y popular de gobierno para cada Estado de la Federación.¹¹⁷

Respecto al principio de división de poderes, tenemos que por primera vez en el derecho mexicano se eleva a rango constitucional este principio, ya que establecía: *Artículo 6. Se divide el supremo poder de la federación en legislativo, ejecutivo y judicial.¹¹⁸*

En lo relativo al Sistema Representativo la Constitución de 1824 señala que se deposita en un Congreso General integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores Implantándose por primera vez en México, el esquema legislativo bicameral. Como un medio para tratar combatir los privilegios, la ignorancia, la injusticia y la miseria. Sobre el papel fundamental que el Senado ocupa en la Constitución de 1824 Jorge Madrazo comenta:

El Senado fue una institución clave en este código. Sus miembros durarían en su cargo seis años y serían renovados por terceras partes. La naturaleza de las funciones que se les atribuyeron, aseguraban la posibilidad permanente de dedicarse al estudio de las leyes e impedir la pernicioso mutabilidad gubernamental. El proceso de selección de los senadores se realizaría en las legislaturas locales.¹¹⁹

Considero, que mediante el establecimiento de la Cámara de Senadores en esta constitución se dio un avance importante en nuestro país, en virtud de que se permitiría un mejor estudio y formulación de las leyes, y con ello, disminuir la influencia que los militares habían ejercido durante esa época.

Respecto a la representación política el artículo 4º señala que la República que es de representación popular, al declarar *"La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal".¹²⁰*

En cuanto a la integración de las Cámaras, tenemos que el título tercero de la Constitución de 1824, establece que la Cámara de Diputados se integraba por representantes electos de manera indirecta cada dos años, a razón de un diputado por cada ocho mil habitantes o fracción mayor de cuarenta mil; señalando además que por cada tres diputados propietarios se elegiría un diputado suplente, o fracción de dos, en los Estados con menos de tres diputados correspondía elegir también un diputado suplente.

Es importante resaltar que el Constituyente de 1824, estableció para la elección de los diputados el voto indirecto, así mismo, en lo referente a la Cámara de Senadores, se estableció que en cada Estado se erigieran dos Senadores, nombrados por las respectivas Legislaturas bajo el principio de mayoría absoluta, renovados por mitades cada dos años. De esta manera el Senado quedó subordinado a los gobernantes de los Estados.

La Constitución de 1824, estableció como requisitos de elegibilidad para ser legislador: Estar en ejercicio de los derechos ciudadanos; tener 25 años cumplidos para ser diputado y 30 para ser senador; ser vecino del Estado cuando menos dos años antes de la elección o haber nacido en él, aún cuando fuera vecino de otro Estado; los no nacidos en el territorio de la República mexicana podían ser legisladores, siempre que tuvieran ocho años de residencia en él, y ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier lugar de la República o una industria que les produjera al menos mil pesos al año. Sin

¹¹⁷ INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas, *Constituciones...* p. 89.

¹¹⁸ TENA, *Leyes...* op. cit. p.

¹¹⁹ INSTITUTO de Investigaciones Legislativas, *Historia...* op. cit. p. 122

¹²⁰ CALZADA, op. cit. p. 462.

embargo, a los hispanoamericanos sólo se les exigía una residencia mínima de tres años completos en el territorio nacional.

Al respecto considero, que es lamentable el establecimiento de tales requisitos, en virtud de que, el Congreso adquirió un matiz de representación clasista, pues se impedía el acceso a estos cargos a las personas que no contaran con un capital elevado, dejando al pueblo sin una verdadera representación.

En cuanto a las facultades del Congreso General, establecidas en la sección quinta, se atribuyó principalmente al Congreso General, la función legislativa, al establecer: *Artículo 47. Ninguna resolución del Congreso General, tendrá otro carácter de ley o decreto.*¹²¹

Agregando en su siguiente artículo, el requisito de que deben ser firmadas por el Presidente, al disponer: *Artículo 48. Las resoluciones del Congreso General, para tener fuerza de ley o decreto, deberán estar firmadas por el Presidente, menos en los casos exceptuados en esta Constitución.* Al respecto Yolanda Higareda comenta:

*Qui debe interpretarse que todas las resoluciones del Congreso, deberán ser firmadas por el presidente, excepto la que señalara la Constitución. Esto significaba, de acuerdo al art. 55, que si el titular del Ejecutivo no oponía el veto, la resolución tenía ya el carácter de auténtica sanción aprobatoria lista para su promulgación y publicación, pero si oponía el término dentro de tres días, volvería a ambas cámaras para su estudio, y si en las dos cámaras se aprobaba el proyecto (art. 56) por las dos terceras partes de sus miembros presentes, se regresaría otra vez al presidente, ya que sin mayor pretexto debería firmarlo. Este artículo se conserva igual que en la actualidad.*¹²²

En la Constitución de 1824, no se establece limitante alguno sobre la reelección de los miembros del Poder Legislativo. Vaya, ni siquiera se menciona en su articulado disposición expresa al respecto.

Por último, es importante señalar que según lo estipulado por la propia constitución su texto no podría ser revisado sino hasta 1830, con ello, la función legislativa quedaba sumamente reducida.

2.2.4 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de 1824

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General fue promulgado el 23 de diciembre de 1824, el cual consta de quince capítulos, subdivididos en ciento noventa y seis artículos.

Mediante este reglamento quedó establecido lo concerniente a la instalación de las Cámaras, la Presidencia, las sesiones, las iniciativas de leyes, las Comisiones, las discusiones, la revisión de las leyes, las votaciones, las ceremonias, de la guardia, la Tesorería del Congreso, así como de las Galerias.

No obstante, a las diversas modificaciones que sufrió el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, continuó vigente hasta el 1 de septiembre de 1898.

¹²¹ Ibid. p. 462.

¹²² HIGAREDA, Loyden, Yolanda. La Dialéctica Histórica del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones, p. 239.

2.2.5 Constitución de las Siete Leyes de 1836

Las elecciones para el Congreso de 1835, se realizan bajo un clima de irregularidad, que permitió al partido conservador obtener la mayoría el Congreso. Las sesiones de esta legislatura comenzaron a partir de 4 de enero de 1835.

Desterrados Gómez Farias y José María Luis Mora, perseguidos los diputados liberales y reforzadas las tendencias conservadoras en todos los ámbitos del gobierno, el Congreso de la Nación se declaró en calidad de Constituyente y adoptó las bases de una Constitución central, mejor conocida como las Siete Leyes.¹²³

Estas fueron discutidas entre octubre de 1835 y diciembre de 1836 y finalmente se promulgaron el 29 de diciembre de 1836, están conformadas por siete secciones o leyes. Respecto a la Constitución de las Siete Leyes Sordo Cedoño señala que se trata de un sistema complejo que denomina "democracia dirigida":

El proyecto centralista toma forma de acuerdo con las ideas principales de los hombres de bien: definición explícita de los derechos de los mexicanos, equilibrio de poderes por medio del Poder Conservador, limitación del Poder Legislativo, fortalecimiento del Ejecutivo pero con restricciones, ampliación del radio de acción del Poder Judicial, sistema unitario de gobierno y restricciones en la participación política. Aunque los centralistas dominaron el Congreso, los federalistas moderados de todas las tendencias lograron modificaciones importantes al proyecto original de los hombres de bien. El resultado fue un documento de compromiso, extraña amalgama de restricciones y concesiones. Los del partido del orden formaron un complejo sistema político-constitucional, el cual he denominado "democracia dirigida". Atrapados entre los intereses de grupo y las ideas del siglo crearon un aparato muy complicado que no satisfizo ni a unos ni a otros.¹²⁴

En relación con el Sistema Representativo, la Tercera Ley es la encargada de organizarlo. Esta Ley Constitucional, estaba compuesta por 58 artículos que hablan sobre su organización, sus miembros, la formación de las leyes, las sesiones del Congreso General, facultades de las Cámaras, así como de la Diputación Permanente.

La Tercera ley iniciaba señalando la integración del órgano legislativo, que residía en un Congreso General de la Nación compuesto de dos Cámaras, con lo que se estableció un sistema bicameral.

La Cámara de Diputados era renovable por mitad cada dos años, electos sobre la base poblacional, en la que se elegiría un Diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción de ochenta mil, estableciendo el derecho de los Departamentos que no tuvieran este número, de elegir a un Diputado. Eligiendo un número de Diputados suplentes igual al de propietarios. Según se desprende de los artículos 2º y 3º de esta Ley.

Respecto a los requisitos de elegibilidad para ser legislador, se estableció tratándose de los Diputados, el requisito de contar con un capital de mil quinientos pesos anuales, esta cantidad se aumenta a dos mil quinientos pesos anuales para poder ser senador. Mediante el establecimiento de este requisito, vemos que en México se estableció un Poder legislativo de tipo aristocrático, en virtud de que, solo unos cuantos podían acceder a estos puestos.

¹²³ CALZADA, op. cit. p. 77.

¹²⁴ INSTITUTO de Investigaciones Legislativas. Historia... op. cit. p. 133.

Ahora bien, en lo concerniente a la integración del Senado, esta constitución hizo variar la forma de elegirlo, cuyo procedimiento sería el siguiente: *la Cámara de Diputados; el gobierno, en una junta de ministros, y la suprema Corte de Justicia de la Nación nombrarían un número igual al de los nuevos senadores. Las tres listas serían remitidas a los Juntas Departamentales y las Juntas seleccionaban de todos los nombres a los 24 que exigía la ley, formando así las listas que eran enviadas al Supremo Poder Conservador.*¹²⁵ Considero que en la Leyes Centralistas, se establecieron serias y restricciones en la participación política, en virtud, de que el pueblo no participaba en la elección del Senado.

Respecto a la iniciativa de ley, establecía en su artículo 25, que esta facultad le correspondía al Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias, a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo y a las Juntas Departamentales en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y modificaciones constitucionales. Las leyes o decretos aprobados en ambas Cámaras, debían ser sancionados por el Presidente de la República.

Con lo que, se le dio preeminencia a la Cámara de Diputados pues las leyes necesariamente tenían que iniciarse en esta Cámara, correspondiéndole al Senado su revisión. Al disponer en sus artículos 31 y 32 de la Tercera Ley:

Artículo 31. Aprobado un proyecto en la Cámara de Diputados en su totalidad y en cada uno de sus artículos, se pasará a la revisión del Senado con todo el expediente de la materia.

*Artículo 32. La cámara de senadores en la revisión de un proyecto de ley ó decreto, no podrá hacerle alteraciones, ni modificaciones, y se ceñirá a las fórmulas de aprobarlo, desaprobando; pero al devolverlo a la Cámara de Diputados, remitirá extracto circunstanciado de la discusión, para que dicha cámara se haga cargo de las partes que han parecido mal, o alteraciones que estime el Senado conveniente.*¹²⁶

Además de la función legislativa, la Tercera Ley centralista, otorgo al Congreso funciones jurisdiccionales, administrativas, de control y presupuestarias.

Por lo anterior, se puede establecer, que con la promulgación de las Siete Leyes centralistas de 1836 se dio un serio retroceso, en relación con el establecimiento de un verdadero Sistema Representativo en México. En virtud, de que quedó sumamente restringida la función legislativa, mediante el establecimiento del Poder Conservador que lo limitaba de manera considerable.

2.2.6 Bases Orgánicas de 1843

La promulgación de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, ocasiona el rechazo por parte de los liberales, en el seno del mismo Congreso y del Gobierno. Por lo que, en 1841 se desataron una serie de levantamientos que culminaron con el derrocamiento del entonces presidente Bustamante, mediante el Plan de Tacubaya firmado por los generales Mariano Paredes y Arrillaga, Gabriel Valencia y Santa Anna, en septiembre de 1841.

En diciembre de 1842, el entonces presidente Nicolás Bravo, designó a la Junta Nacional Legislativa, integrada por ochenta notables que tenían la función de elaborar la Constitución. El 6 de enero de 1843 quedo integrada la Junta. Sobre la ilegitimidad de la Junta Nacional Legislativa Oscar Cruz Barney comenta lo siguiente:

¹²⁵ Ibid. p. 135.

¹²⁶ TENA, *Leyes...* op. cit. p. 162.

Tanto la Junta de Notables como la posterior Junta Nacional, nacieron ilegítimas, ya que como sostiene Mayagoitia, el Congreso de 1842 existía fundado en una ley que le autorizaba a constituir al país, mientras que las juntas "nacieron gracias al designio de un gobierno que pensaba que era voluntad de la nación un arreglo de las cosas distinto del que proponía el Congreso".¹²⁷

De esta manera, el 12 de junio de 1843, el presidente Santa Anna sancionó las Bases de Organización Política de la República Mexicana. Respecto a estas Bases Jorge Sayeg Helú comenta en su libro *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano* lo siguiente:

El brote constitucional de 1843, no fue sino una reacción en contra de los principios liberales que amenazaban con resurgir en 1842, apuntala la serie de prácticas antidemocráticas que nos venían desde 1836: ratifica la división del territorio nacional en departamentos dependientes del centro... más el carácter retrogrado de la carta del 43 se hace particularmente patente en el proyecto que condiciona la existencia de la ciudadanía en una determinada renta anual.¹²⁸

Dichas Bases de 1843 estaban integradas por 202 artículos en las que se reitera la independencia, el centralismo la división territorial y se suprime al Supremo Poder Conservador. Es importante mencionar que estas Bases debido a los graves problemas externos que sufría nuestro país en esa época, así como a las tensiones derivadas de las ambiciones de los grupos locales, tuvo una vigencia de tres años.

Como se puede observar, debido a la inestabilidad política que nuestro país sufría en esa época, no existió un Sistema Representativo que sesionara de manera periódica, y atendiera las necesidades de nuestro país: legislando en su defecto un grupo designado por el entonces presidente Santa Anna, lo que se tradujo en la creación de una serie de disposiciones antidemocráticas, tendiente a reducir en un mínimo al Poder Legislativo quedando subordinando al Ejecutivo.

En su título VIII, establece al Poder Electoral, que tenía por objeto llevar a cabo los procedimientos electorales. Sobre este tema, Yolanda Higareda Loyden comenta:

Como no se previó el sufragio universal, se instituyó el poder electoral, a través de un complicadísimo proceso de representación indirecta; tal vez con los fines deliberados de no poderse interpretar el procedimiento y dejarlo al criterio de autoridades políticas superiores. Dicho órgano elegía: diputados, vocales de las respectivas asambleas departamentales, presidentes de la República y de un tercio del Senado y además, cubría las vacantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹²⁹

Las Bases Orgánicas de 1843, señalaron en cuanto al Sistema Representativo, que se depositaba en un Congreso dividido en dos Cámaras, y en el presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes.

En cuanto a la integración del Congreso, las Bases Orgánicas estipulaban que los diputados serían elegidos por los Departamentos, sobre la base poblacional, la que se renovaba por mitad cada dos años. Como puede observarse, los diputados no representaban al pueblo en su conjunto, como sucede en la actualidad, quedando subordinados a los Departamentos.

Respecto a la Cámara de Senadores, señalaba que se componía de sesenta y tres individuos, renovable por tercios cada dos años. Estableciendo en su artículo 32 la forma de su elección, el cual reproducimos textualmente: *Artículo 32. Dos tercios de senadores se elegirán por las asambleas*

¹²⁷ CRUZ, op. cit. p. 97.

¹²⁸ SAYEG Helú, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, p. 96.

¹²⁹ HIGAREDA, op. cit. p. 265.

departamentales, el otro tercio por la Cámara de diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia¹³⁰. Considero, que se reitera mediante esta disposición la influencia que ejerce el Ejecutivo dentro de nuestro país, pues al depender la designación del Senado del Ejecutivo, queda subordinado a este, por lo que en estas Bases no se establece un verdadero Sistema Representativo. Cabe mencionar, la opinión de Jorge Sayeg respecto a la integración de las Cámaras:

Reproduciese, asimismo, el requisito de disfrute de rentas elevadas para poder desempeñar cargos públicos, en orden a la importancia misma de éstos; para ser diputado se requirieren mil doscientos pesos; para ser senador dos mil. Y el Senado no venía a ser, también, sino el cuerpo aristocrático, cuyas funciones eran de revisión simplemente, ya que le estaba vedado iniciar leyes, y se componía de 63 individuos, entre los que deberían figurar cinco agricultores, cinco mineros, cinco propietarios o comerciantes y cinco fabricantes, siempre y cuando, además de la renta anual mínima de \$2,000.00, tuvieran una propiedad raíz de no menos de \$40,000.00.¹³¹

Como señale con anterioridad, mediante las Bases Orgánicas de 1843 se restablece el sistema centralista, así como el Poder Legislativo de tipo aristocrático, a la época en que se formulo se le conoce como el "despotismo constitucional". En virtud, de que las leyes se acomodaban de acuerdo a los intereses de los líderes de esa época, sin importar para nada la voluntad del pueblo.

En efecto, el Senado se caracterizaba por estar integrado por las clases privilegiadas, pues además de establecer el requisito de un capital elevado propio, estableció en su artículo 40 que para formar parte del Senado se necesitaba haber sido *Presidente de la República, o vicepresidente, Secretario de Despacho o miembro del Consejo Constitucional, Senador, Diputado, Obispo, Agente Diplomático, Gobernador de algún Departamento o General de División*¹³². Con ello, se impedía el acceso a formar parte de los cargos públicos al pueblo, lo que atentaba seriamente contra los principios democráticos.

Durante la vigencia de las Bases Orgánicas de 1843, el senado adquirió un matiz de representación clasista: una tercera parte sería designada por la Cámara de Diputados, por el Presidente de la República y por la Suprema Corte de Justicia, de entre distinguidas personas de la milicia, la carrera civil y la eclesiástica que, a la par, hubieran ocupado anteriormente los cargos públicos de mayor importancia. Los dos tercios de senadores restantes debían ser designados por las asambleas departamentales dentro de alguna clase de agricultores, mineros, propietarios y fabricantes.¹³³

Sobre la iniciativa de ley, este documento señalaba en su artículo 53: *Corresponde la iniciativa de las leyes, al presidente de la República, a los Diputados y a las asambleas departamentales en todas materias, y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.*¹³⁴

Como se puede observar, reproduce lo estipulado en la Constitución Centralista de 1836, pues las leyes necesariamente tenían que iniciarse en la Cámara de Diputados, correspondiéndole al Senado su revisión.

¹³⁰ CALZADA, op. cit. p. 483.

¹³¹ SAYEG, op. cit. p. 97.

¹³² CALZADA, op. cit. p. 510.

¹³³ INSTITUTO de Investigaciones Legislativas. *Historia...* op. cit. p. 135.

¹³⁴ TENA, *Leyes...* op. cit. p. 234.

2.2.7 Acta Constitucional y Reformas de 1847

La lucha nacional por cambiar la forma de gobierno y retomar al sistema federal se ve robustecida ante las imposiciones del gobierno centralista, y al despotismo y la arbitrariedad que lo caracterizaron. Además de que las clases populares no tenían acceso a los cargos de elección popular.

Debido a lo anterior, los federalistas no abandonaron la lucha, el 4 de agosto de 1846 el comandante Mariano Salas, con el apoyo de Gómez Farías, se puso al frente de un levantamiento mediante el Plan de la Ciudadela en el que se reclamaba la convocatoria a un Congreso Constituyente conforme a lo establecido en la constitución de 1824, así como el regreso de Antonio López de Santa Anna. En efecto, la segunda República Federal, se inicia con la presidencia provisional de Mariano Salas quien convoca a un nuevo Congreso, estando nuestro país en plena guerra con los Estados Unidos. De esta forma:

El 22 de agosto de 1846 Salas expidió un decreto mediante el cual restablecía la Constitución Federal de 1824, la cual estaría vigente en todo lo que no se opusiera al Plan de la Ciudadela del 4 de agosto. En el decreto cesan a las asambleas departamentales y al Consejo de Gobierno. Los gobernadores continuarían en sus funciones pero titulándose gobernadores de los Estados.¹³⁵

El Congreso inició sus sesiones el 6 de diciembre de 1846, bajo el control de los moderados integrándose una Comisión de Constitución la cual estaba conformada por Espinosa de los Monteros, Rejón, Mariano Otero, Cardoso y Zubieta. Sin embargo, ante la cercanía de las tropas estadounidenses, esta comisión, a excepción de Otero, propusieron el restablecimiento de la Constitución de 1824 de manera intacta.

Otero, por su parte, emitió un voto particular, mediante el cual introduce en la Constitución de 1824, una serie de reformas para ajustarla a la realidad, como la reorganización del Senado, la supresión de la vicepresidencia, la enumeración de los derechos humanos y la fórmula de control de la constitucionalidad que origina el juicio de amparo. Este voto fue discutido en la sesión del día 22 de abril de 1847, jurada el 21 de mayo y publicada el 22 del mismo mes con algunas modificaciones. Bajo el de Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847, el cual consta de 30 artículos.

En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se restablecía básicamente la Constitución de 1824. Además, en este numeral queda plasmada la eliminación de cualquier limitante en torno a la reelección de los miembros del Sistema Representativo. El cual transcribimos de manera textual:

Artículo 7. Por cada cincuenta mil almas, ó por una fracción que pase de veinticinco mil, se elegirá un diputado al congreso general. Para serlo se requiere únicamente tener veinticinco años de edad, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano, y no hallarse comprendido al tiempo de la elección en las excepciones del artículo 23 de la constitución.¹³⁶

Respecto al Senado el Acta Constitutiva al restaurar el Federalismo, consecuentemente, restaura el Senado como representativo y vinculatorio de las Entidades Federativas, al ordenar: *Artículo 8. Además de los senadores que cada Estado elija; habrá un número igual al de los Estados, electo a propuesta del senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de diputados, votando*

¹³⁵ INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. *Constituciones...* op. cit. p. 97.

¹³⁶ TENA. *Lexes...* op. cit. p. 183.

por personas, nombrará los que faltan de entre los otros postulados. La mitad más antigua de estos senadores pertenecerá también al Consejo.¹³⁷ El Senado era renovado por tercios cada dos años.

Mediante la expedición del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, se puede apreciar la necesidad que tenía nuestro país de contar con un sistema Representativo, que legislara atendiendo a las necesidades reales de nuestro país.

2.2.8 El Sistema Representativo en la Constitución de 1857

Los conservadores continuaban en el poder, Antonio López de Santa Anna, proseguía su ir y venir entre su hacienda en Veracruz y su ejercicio del Ejecutivo. Debido a la situación que vivió nuestro país en esa época se reúnen Juan Alvarez, Ignacio Comonfort, Trinidad Gómez, Diego Alvarez, Eligio Romero y Rafael Benavides, quienes promulgan el Plan de Ayutla el 1º de marzo de 1854, por el cual cesa el gobierno de Santa Anna y de todos aquellos "que no mereciesen la confianza de los pueblos", este documento es proclamado en Acapulco el 11 del mismo mes y año, en éste se deja para posterior momento la definición de la forma de Estado a reivindicar.

Mediante estos acontecimientos estalla en nuestro país la Revolución de Ayutla, por lo que finalmente Santa Anna abandona definitivamente el poder el 9 de agosto de 1855, triunfando la revolución.

Una junta de insurrectos nombró presidente interino a Juan Alvarez, quien en cumplimiento al Plan de Ayutla convocó el 16 de octubre de 1855 a un Congreso Extraordinario constituyente, esta convocatoria estableció:

Artículo 1. Se convoca a un consejo extraordinario para que constituya libremente a la nación bajo la forma de república democrática representativa.

Artículo 2. La convocatoria para el congreso es la expedida en diciembre de 1841, con las modificaciones que las actuales exigencias de la nación se hacen indispensables.¹³⁸

El Congreso Constituyente, convocado el año anterior, se reunió en sesión inaugural el 18 de febrero de 1856 con 98 legisladores, el resultado después de casi un año de trabajos la nueva Carta Magna, que sería promulgada el 5 de febrero de 1857. Entre los diputados constituyentes destacados se encontraban: Valentín Gómez Farías, quien fungió como presidente, León Guzmán como vicepresidente, Francisco Zarco, Ponciano Arriaga, Santos Degollado, Manuel Buenrostro, Francisco Ibarra, José de Emparán, Joaquín García Granados, Simón de la Garza, entre otros. Sobre la integración de este Congreso Constituyente Aurora Arnaiz comenta:

Si comparamos las características de este Congreso Constituyente de 1857, concluiremos que en él prevaleció la tendencia laica, ya que no participo ningún clérigo... Ello se debió a que en las elecciones para constituir el Congreso Constituyente de 1856 se negó al clero el derecho al voto activo y pasivo... Tampoco hubo representantes de la nobleza, predominaron los intelectuales y profesionistas.¹³⁹

La labor legislativa del Constituyente habría de manifestarse fundamentalmente por el contenido democrático, que se habría de convertir en el denominador común de la Constitución de 1857. Se debatieron en el seno de la asamblea principios y cuestiones sumamente importantes, entre ellas encontramos, el principio de elección directa en los cargos públicos.

¹³⁷ DE LA HIDALGA, op. cit. p. 347.

¹³⁸ DE LA TORRE, op. cit. p. 277.

¹³⁹ ARNAIZ, op. cit. p. 82.

En efecto, pese a que en el proyecto de constitución se estableció el sistema de elección indirecta, varios legisladores se opusieron, entre ellos el Diputado Francisco Zarco, quien consideraba que mediante el sufragio indirecto se falseaba el sufragio, reclamando a la Comisión de Constitución el haber mantenido este sistema, siendo que con tanto celo había defendido siempre los principios democráticos. Sin embargo no pudo hacer prevalecer sus ideas ante la mayoría de la Comisión. Este Diputado expresa de manera textual:

La elección indirecta se presta a influencias bastardas, a la coacción ministerial, a toda clase de intrigas, es un artificio para engañar al pueblo haciéndole creer que es elector y empleándolo en crear una especie de aristocracia electoral que, mientras más se eleva en grados, más se separa del espíritu y de los intereses del pueblo. Se ve muy a menudo que un partido gana elecciones llamadas primarias y secundarias y pierde, sin embargo, las de diputados, fenómeno que sólo explican la seducción, la violencia, el cohecho y soborno, armas vedadas que no podrán emplearse cuando las elecciones sean obra directa del pueblo... Entonces el último ciudadano verá de manera positiva que su voto es decisivo, escogerá el hombre que le inspire confianza, será imposible influir en la masa del pueblo, y el resultado, sea el que fuere, será la expresión genuina de la voluntad del país... ¿Por qué, pues, la comisión recurre al medio de falsear el sufragio? ¿Por qué sin quererlo cede a esa especie de horror al pueblo?.¹⁴⁰

La nueva Carta Fundamental, integrada por VII títulos y 120 artículos, estableció el sistema de gobierno Republicano, Representativo, Federal y dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La constitución de 1857 configuró un órgano legislativo unicameral al determinar el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en el Congreso de la Unión; esta determinación representó uno de los puntos de mayor controversia en el seno del Congreso Constituyente. Jorge Fernández Ruiz señala las causas que llevaron al Congreso Constituyente de 1856-1857 a tomar esa resolución:

En resumen, con base a la experiencia, la Comisión tenía por conclusión la inexistencia de las ventajas de una segunda Cámara, al haberse registrado, por lo general, una discusión incompleta, ligera y precipitada en ambas Cámaras, por lo que la ley, lejos de ganar en profundidad y en luminosidad, sólo adquirió mayor incoherencia, como consecuencia de parches y remedios desatinados.¹⁴¹

En cuanto a la integración del Congreso de la Unión, este documento establecía en su artículo 52: *El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por ciudadanos mexicanos.*¹⁴²

La elección de los diputados se realizaría por medio de la elección indirecta, a razón de uno por cada cuarenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil; estableciendo el derecho de los territorios con un número menor de habitantes a elegir a un diputado. Por cada diputado propietario se elegiría a un suplente.

Es importante señalar que en la Constitución de 1857, no se estableció el principio de no reelección de los legisladores, no así, por lo que respecta a los encargados del Poder Ejecutivo, tanto en la Unión como en los Estados.

Al respecto, Cossío Villegas, en su obra "*La Constitución de 1857 y sus críticos*", comenta que para los Constituyentes de 1857, prohibir la reelección era limitar la soberanía del pueblo, y como

¹⁴⁰ SAYEG Helú, Jorge, *Introducción a la Historia Constitucional de México*, p. 93.

¹⁴¹ FERNÁNDEZ, op. cit. p. 194.

¹⁴² DE LA HERRERA, op. cit. p. 352

el pueblo es la fuente de toda soberanía, resultaba absurdo pretender limitarla. Señala, además, que la prohibición no atentaba contra el pueblo y, por tanto, no lesiona su soberanía; va en cambio, contra el gobernante que quiere reelegirse, porque este gobernante debe realizar buena gestión pública, de lo contrario los electores difícilmente podrán volver a confiar su voto en ese gobierno.

En términos del artículo 56 de la Carta Fundamental del 1857, se establecieron como requisitos de elegibilidad: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos al día de apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o territorio que lo eligió; no pertenecer al estado eclesiástico.

En la constitución de 1857 se suprimió el requisito de contar con un capital elevado, como lo establecieron las Constituciones Centralistas, permitiendo el acceso a esos cargos de elección popular a la mayor parte de la población. Además, se prohibió a los aspirantes a estos cargos el pertenecer al estado eclesiástico.

Como se puede apreciar, en la Constitución de 1857, nuestro país es receptor de las ideas del Estado liberal y con ello de todas sus instituciones, en los cuales podemos contextualizar al Sistema Representativo.

Sobre la importancia de la Constitución de 1857, María del Refugio González y José Antonio Caballero, expresan lo siguiente:

En la Constitución de 1857 se establecen las bases formales del Estado de derecho en México, mismo que puede ser calificado de liberal, ya que fundado en la representación y la separación de los poderes, garantiza la seguridad, la igualdad de los derechos y la propiedad. La tardía consolidación del modelo obedece a que los textos constitucionales precedentes carecen de algunos de los elementos de tal tipo de Estado, a demás de que no tuvieron el consenso necesario para echar a andar el país sobre bases distintas a las del régimen colonial. A diferencia de los anteriores, en el texto constitucional de 1857 se encuentran dichos elementos, aunque no todos estén cabalmente desarrollados.¹⁴³

2.2.9 La Restauración del Senado de 1874

El modelo liberal establecido en la constitución de 1857, lamentablemente no pudo ser aplicado en sus términos originales, debido en gran parte a que el país conservaba características del antiguo régimen centralista y la concepción liberal en los términos planteados en esta constitución, no encontró espacio para materializarse, ni en lo económico, ni en lo social.

Por lo que, se hicieron modificaciones a la distribución de competencia entre los poderes federales y locales con el objeto de impulsar el desarrollo del centro. A este modelo algunos autores denominan central debido a que mientras las facultades de los poderes federales comenzaron a ampliarse al tiempo se reducen las del poder estatal.

Las modificaciones tenían por objeto restablecer el equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo; en virtud de que en la Constitución de 1857 se había quebrantado a favor del Ejecutivo.

Es hasta 1874, cuando se produce la restauración del Senado, a iniciativa de Sebastián Lerdo de Tejada, no sin antes haberlo intentado Benito Juárez en 1867 con la Ley de Convocatoria, ambos compartían la idea de que la institución senatorial era necesaria.

¹⁴³ INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas, Constituciones..., op. cit. p. 12.

En efecto, mediante la iniciativa presentada el 13 de diciembre de 1867 por el presidente Benito Juárez, se pretende realizar una serie de reformas constitucionales tendientes a establecer el sistema bicameral del Poder Legislativo. Por lo que, la Comisión de Puntos Constitucionales integrada por los diputados Alcalde, Ezequiel Montes y Rafael Dondé, elabora el dictamen respectivo el 14 de diciembre de 1869, en donde se determina: Depositar el Supremo Poder Legislativo en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Dicho proyecto se empezó a discutir el 16 de abril de 1870, estas discusiones se prolongaron durante las siguientes tres legislaturas. Finalmente, fueron aprobadas el 6 de noviembre de 1874, siendo Presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada.

Por medio de las adiciones y reformas del 13 de noviembre de 1874 se estableció en México nuevamente el sistema bicameral, al establecer en su artículo 51 que: *El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de Senadores.*¹⁴⁴

Además, el Senado se componía de dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. Electos mediante el voto indirecto en primer grado bajo el principio de mayoría absoluta. Los cuales se renovarían por mitad cada dos años.

De esta manera quedó restablecido el Senado en la Constitución de 1857. En relación con esto, el doctor Jorge Carpizo señala en su obra Estudios Constitucionales, que:

*El restablecimiento de esta Cámara Legislativa en 1874 respondió a la idea de volver al sistema bicameral para evitar un legislativo demasiado poderoso, ya que la realidad había demostrado que se empezaba a inclinar nuestro sistema de gobierno por el tipo congressional en lugar del presidencial que era consagrado en la ley fundamental mexicana de mediados del siglo pasado.*¹⁴⁵

Como puede observarse, las reformas realizadas a la Constitución de 1857, organizan al Sistema Representativo bajo un diseño bicameral, muchas de sus disposiciones las recogería más tarde la Constitución de 1917: reproduciéndose casi de manera intacta la estructura y organización del Congreso.

2.2.10 El Sistema Representativo Mexicano en la Constitución de 1917

Entre el mes de octubre de 1913 y diciembre de 1916 en México no existió Poder Legislativo: en efecto, Huerta disolvió el Congreso en Octubre de 1913. Sin embargo, muchos revolucionarios asumieron su ejercicio mediante la expedición de numerosos decretos y leyes.

No es sino hasta 1916, que se convoca a la formación de un Congreso Constituyente mediante el decreto de fecha 14 de septiembre de 1916, suscrito por Venustiano Carranza en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Este decreto convocaba a elecciones para un Congreso Constituyente, integrado por representantes de las entidades federativas en proporción a número de habitantes. Señalando como requisitos de elegibilidad los contenidos en la Constitución de 1857, agregando a demás, que no podían ser diputados los que hubieren ayudado con las armas o servido empleos públicos en los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista. Sobre la convocatoria de elección Tena Ramírez apunta:

¹⁴⁴ TENA, Leyes... op. cit. p. 197.

¹⁴⁵ CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, p. 161.

Los requisitos impuestos por la convocatoria impidieron el acceso de gentes ajenas a la revolución, más concretamente, de la fracción carrancista que acababa de derrotar a Villa y que tenía en jaque al zapatismo.¹⁴⁶

El Congreso quedó instalado el 21 de noviembre de 1916, en el teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro, con la asistencia de 140 Diputados, teniendo como misión la de analizar el proyecto de la Constitución reformada que el Primer Jefe le entregó el 1 de diciembre de 1916.

El 6 de diciembre se designó a la Comisión de Constitución, integrada por: Enrique Colunga, Francisco J. Mungía, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román, en virtud, del exceso de trabajo en la sesión del 23 de diciembre se nombro a una Comisión mas, integrada por Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara Y Agustín Garza Gónzales.

En términos generales, las proposiciones de Carranza en materia política fueron aprobadas por el Congreso. Se trataba de un proyecto que optaba por la forma de Estado Federal, dentro de un régimen Republicano y Representativo; respetuoso de la tradicional división tripartita del poder público.

Organizando al Sistema Representativo bajo un diseño bicameral, que recogía básicamente muchas de las disposiciones establecidas en el Acta Constitutiva y la Constitución Política de 1824; reproduciéndose casi de manera intacta la estructura y organización del Congreso establecidas en las reformas realizadas a la Constitución de 1857 en el año de 1874.

De esta manera, a partir del 20 de noviembre de 1916 y hasta el 31 de enero de 1917 se llevaron a cabo las sesiones del Congreso, dictando la Constitución que es expedida el 5 de febrero de 1917 y entro en vigor el 1º de mayo del mismo año, con el nombre de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma a la de 5 de febrero de 1857. Al respecto Tena Ramírez apunta:

Desde el decreto de septiembre de 16, que reformó el Plan de Guadalupe para convocar al Constituyente, se habló de reformar a la Constitución del 57 y no de expedir una distinta. "Proyecto de la Constitución reformada" se llamó el del Primer Jefe y "reformas a la Constitución" fue la expresión que uso el Reglamento Interior del Congreso. Sin embargo, se había expedido de hecho una nueva Carta Magna; más para quedar dentro de la competencia que su norma creativa había impuesto el órgano constituyente, el instrumento positivo se llamó, asiendo alusión al de 57, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857. Ni se trataba de una acta de reformas, como la del 57, que abrogaba, modificaba o adicionaba la Constitución de 24, en las partes en que se diferían ambos instrumentos; ni tampoco reemplazaba a la Constitución anterior que desaparecía, según lo hizo la de 57 con la de 24. La de 17 es sin duda una Constitución, por su contenido y por su nombre; pero respecto a la de 57, se impuso el único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a la otra Constitución; la realidad mexicana no paró mientes de esta sutileza y la reconoció a la Carta de 1917 un destino autónomo.¹⁴⁷

En la Constitución de 1917 se organizó el Sistema Legislativo bajo el sistema bicameral, adoptado en nuestro país desde la Constitución de 1824. Al disponer: *Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.*

¹⁴⁶ TENA. *Leyes...* op. cit. p.312.

¹⁴⁷ *Ibid.* p. 816

Respecto a la representación política, esta Constitución estableció que la Cámara de Diputados se componía de representantes de la Nación y en cuanto a la Cámara de Senadores señaló de manera implícita que los Senadores, serían representantes de los Estados.

De acuerdo con el texto original de la Constitución de 1917, la Cámara de Diputados se integraría por representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, sobre la base poblacional a razón de un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil, señalando que aquellas poblaciones o territorios de un Estado con una población menor elegirían un diputado.

La Constitución de 1917 incorpora por primera vez en México, en su artículo 54, el principio de elección directa. Cabe mencionar, las observaciones que el Primer Jefe Venustiano Carranza realizó respecto al sufragio:

El primer Jefe observaba que sería impolítico e inoportuno en estos momentos, después de una gran revolución popular, restringir el sufragio. Solamente se proponía dejar establecido que quedaría suspendido en su calidad de ciudadano todo aquel que no supiera hacer uso de la ciudadanía debidamente.¹⁴⁸

Es importante señalar, que Venustiano Carranza le da una gran importancia al establecimiento del Sistema Representativo en nuestro país, como condición necesaria para que el gobierno fuera renovado mediante la vía pacífica y civilizada. Tal y como lo señala en su mensaje al Constituyente de Querétaro:

De la organización del poder electoral... dependerá en gran parte que el Poder Legislativo no será un mero instrumento del Poder Ejecutivo, pues electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del poder central, se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos, y no camarillas opresoras... que sólo van arrastradas por el afán de lucro y medio personal, porque no hay que perder de vista ni por un momento, que las mejores instituciones fracasan y son letra muerta cuando no se practican y que sólo sirven... para cubrir con el mandato de la legalidad, la imposición de mandatarios contra la voluntad de la nación¹⁴⁹.

En cuanto a los requisitos de elegibilidad, el texto original de la Constitución Política, señaló: Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en ejercicio de sus derechos: tener veinticinco años cumplidos el día de la elección tratándose de Diputados y de treinta y cinco años en el caso de los Senadores; ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses.

Hay que resaltar, que en la Constitución de 1917, no se estableció el principio de no reelección inmediata de los legisladores, permitiendo conservar la posibilidad de la dichos representantes para poder reelegirse en ocasiones sucesivas e inmediatas, para darles oportunidad de especializarse en la tarea legislativa: por ello, mediante el establecimiento del principio de reelección inmediata de los legisladores se representaría al espíritu del sistema que aprobó el constituyente de 1917.

Respecto a la integración de la Cámara de Senadores, el texto original de la Constitución de 1917, señalaba: *Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.¹⁵⁰* Los Senadores duraban en su cargo cuatro años. Esta Cámara se renovaba por mitad cada dos años.

¹⁴⁸ INSTITUTO de Investigaciones Legislativas. *Historia...* op. cit. p. 232.

¹⁴⁹ DIOS Calles. Citlallin Batitilde. *Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI*. p. 170.

¹⁵⁰ DE LA HUIDALGA, op. cit. p. 432.

El Constituyente de Querétaro, estableció en cuanto al quorum, que la Cámara de Senadores necesitaba las dos terceras partes de sus integrantes para iniciar sus sesiones y la Cámara de Diputados de más de la mitad del número total de sus miembros.

Respecto a las sesiones del Congreso, el texto original de la Constitución de 1917, estableció un único periodo que iniciaría el 1º de septiembre de cada año, el cual podía prorrogarse hasta el 31 de diciembre.

En su texto original, el artículo 78 de la Constitución Política de 1917, previó la existencia de una Comisión Permanente, durante los recesos del Congreso de la Unión integrada con quince diputados y catorce senadores, designados por sus respectivas Cámaras cuyas facultades quedaron determinadas en los artículos 76, 79, 84 y 85.

2.2.11 Principales Reformas al Sistema Representativo en la Constitución de 1917

Es importante destacar que el sistema político mexicano posrevolucionario se caracterizó por una presidencia de la República, con facultades legales y extralegales, de una amplitud excepcional que nulificaba la división e independencia de los poderes, en donde nuestro Sistema Representativo se encontraba sumamente subordinado al Ejecutivo. Esto se explicaba porque la mayoría parlamentaria era del partido oficial, cuyo jefe nato era el presidente de la República.

Esta subordinación se consolida a través de la prohibición de la reelección consecutiva de los legisladores, debido a que se impidió la posibilidad del establecimiento de una carrera parlamentaria; pues, como señale con anterioridad, el texto original de la constitución de 1917, contemplaba la posibilidad de reelección de los legisladores.

En efecto, en el año de 1933, siendo Presidente de la República Abelardo Luján Rodríguez, se establece en la Constitución el principio de no reelección inmediata de los Legisladores Federales. Así, mediante las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de ese año, al artículo 59 de la Constitución, se establece que:

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

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

Esta reforma se debió a una campaña política tendiente a consolidar y centralizar al entonces partido mayoritario PRM; utilizando esta prohibición como un instrumento para debilitar y subordinar al Sistema Representativo. Como ha escrito Benito Nacif:

Al vincular las ambiciones de los legisladores en turno con la organización política externa que controla la nominación a cargos de elección más altos... la no reelección consecutiva ha inhibido el funcionamiento de la Cámara de Diputados como un órgano independiente. Convirtió a los legisladores en agentes de quienes definían la lista de candidatos a puestos de elección o de los dispensadores de patronazgo en el Ejecutivo. Consecuentemente, la no reelección consecutiva trajo consigo un profundo e irreversible cambio en el equilibrio de poderes del gobierno federal¹⁵¹.

¹⁵¹ NACIF, Benito, opus. citatus. CARBONELL, José. El Fin de la Certeza Autoritarias, p. 64.

Esta reforma, contribuyó notablemente a que el Ejecutivo pudiera controlar y someter al Legislativo; lo que implicó un serio problema, debido a que la decisión de cambiar la constitución y cuando cambiarla, dependió del titular del Poder Ejecutivo, quedando nuestro Sistema Representativo relegado a la tarea de ratificar sus decisiones y con ello, se fue mermando la representación nacional. Ante este problema, se aprecia la necesidad de reestablecer el principio de reelección consecutiva de los legisladores, para contar con un Poder Legislativo con más fuerza, para equilibrar y controlar al Ejecutivo, y así servirle de contrapeso.

Además, en cuanto a la integración de la Cámara de Diputados, en este mismo año se reforma al artículo 51 constitucional, ampliándose de dos a tres años el periodo de duración en el cargo de diputados; esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 1933.

Es importante destacar, que en la Constitución de 1917 se estableció por primera vez la elección directa para los integrantes del Sistema Representativo y la ley electoral de ese año de ese año instituyó el voto secreto. Sin embargo, no es sino hasta 1953, que se establece el sufragio universal, mediante el otorgamiento del derecho al sufragio de la mujer, bajo el régimen de Adolfo Ruiz Cortines. Sobre la evolución del sufragio en México, ha escrito Citlalin Batilde:

Con este hecho, desde 1953 se adicionaron a las características del sufragio, la de ser universal, con la reforma constitucional de 1977 la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales le agrego la de ser libre, mientras que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, además de señalar que el voto es universal, libre, secreto y directo, le aumento las características de personal e intransferible.

Por otro lado, el consenso que el sistema político mexicano posrevolucionario había logrado, se fue erosionando de manera paulatina, en virtud de que casi nunca estuvo libre de conflictos; por lo que se hizo necesario realizar una serie de reformas tendientes a abrir espacios institucionales a la oposición para disminuir el descontento social. De esta manera, en junio de 1963 se reforman los artículos 54 y 63 constitucionales, en cuya virtud, la representación de las minorías en el órgano legislativo en México se introdujo formalmente bajo un sistema electoral mixto, ya que incluye el principio de mayoría relativa así como el de representación proporcional.

Efectivamente, podemos señalar que mediante la modificación al artículo 54, se introduce en nuestro país, el régimen de diputados de partido, la cual tenía por objeto continuar con la estabilidad política que el país había logrado en esa época, abriéndose las puertas a una importante representación de los partidos de oposición. El mencionado artículo señalaba en su fracción primera:

1. Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos.¹⁵²

De esta manera, en México, la primera Cámara multipartidista, empezó sus labores el 1º de septiembre de 1964 y las finalizó el 31 de diciembre de 1966. Encontramos en esta legislatura que varias de las iniciativas del Partido Acción Nacional fueron aprobadas y sobre todo las diferentes ideologías se encontraron y lucharon.

Posteriormente, mediante la reforma que entró en vigor en febrero de 1972, se modificó el 2.5% a 1.5% de la votación total y aumento el número máximo de diputados de partido de 20 a 25 por cada partido. Esta disminución tenía el peligro de ayudar a la proliferación excesiva de partidos

¹⁵² TENA, Leves, op. cit. p. 454.

político, sin embargo permitió diversas corrientes de opinión estuvieran representadas en la Cámaras. Jorge Carpizo apunta que las bases de este sistema constitucional fueron:

1. El sistema representativo clásico subsistió.
2. Además de los diputados elegidos por la mayoría de votos de cada distrito se crearon diputados de partido: los partidos que alcanzaban el 1.5% de la votación total en las elecciones, tenían derecho a una representación de cinco diputados de partido y por cada 0.5% adicional que lograban en la votación tenían derecho a un diputado más, pero teniendo como límite veinticinco diputados de partido. Los partidos que alcanzaban como límite veinte curules por la votación individual mayoritaria no tenían derecho a diputados de partido.
3. Los diputados de partido se nombraban por riguroso orden mayoritario según el porcentaje de votos que lograban en relación con los otros candidatos del mismo partido.
 1. Sólo tenían derecho a diputados de partido, los partidos que estaban registrados conforme a la ley, "por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección".
 2. Expresamente declaraba el artículo que los diputados de partido eran representantes de la nación, y como tales, con la misma categoría e iguales derechos y obligaciones que los diputados de mayoría.¹⁵³

Posteriormente, durante el sexenio de Echeverría, se hizo necesaria una reforma electoral en 1977. Tal y como apunta José Carbonell:

Los acontecimientos durante el sexenio de Echeverría, tales como la guerrilla, la insurrección estudiantil pos-68 y el conflicto del sector patronal, indicaban que el PRI y el sistema político en su conjunto, no estaba cooptando a todos los miembros activos de la sociedad y que su pérdida de vigor resultaba inocultable. En consecuencia... se realiza una nueva reforma electoral en 1977... con ello se abre el juego político a la oposición de una forma más amplia.¹⁵⁴

De esta manera, mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, se reformaron los artículos 51, 52, 53, 54 y 55 constitucionales para modificar nuevamente la integración de la Cámara de Diputados, a efecto de integrarla mediante un sistema de representación mixto. Jorge Fernández Ruiz señala las características principales de estas reformas:

Modificó el esquema de composición de la Cámara de Diputados, a efecto de integrarla mediante un sistema de representación mixto, con trescientos diputados elegidos en distritos uninominales —cuando menos dos en cada Estado— según el principio de mayoría relativa, y hasta cien diputados elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en hasta cinco circunscripciones plurinominales, a través de la aplicación de las fórmulas electorales y procedimientos que determinase la legislación secundaria; sin que pudieran obtener curules de representación proporcional, tanto los partidos que alcanzaran sesenta o más de mayoría, como los que no postularan candidatos por lo menos en cien distritos uninominales, o no tuvieran una votación cuando menos equivalente al 1.5% de la total.¹⁵⁵

Mediante esta reforma se buscaba una nueva forma de Sistema Representativo mediante la participación de fuerzas políticas que se habían mantenido al margen. Sin embargo, mediante la consolidación de los diputados de partido en el Sistema Representativo se pierde la vinculación entre legislador y gobernado, al depender únicamente del Partido Político que lo designó, en perjuicio de los gobernantes.

¹⁵³ CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, p. 213.

¹⁵⁴ CARBONELL, op. cit. p. 125.

¹⁵⁵ FERNÁNDEZ, op. cit. p. 218.

Posteriormente mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1986, se realiza una última reforma al artículo 52 constitucional, en virtud de la cual aumenta a doscientos el número de diputados de representación proporcional. Este texto es el que nos rige en la actualidad.

Ahora bien, en cuanto a la integración de la Cámara de Senadores, ante la exigencia de un pluralismo político en este órgano, se realizan una serie de reformas estructurales en abril de 1933. Al respecto el escritor Salvador Valencia Carmona apunta en su libro *Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo* los cambios introducidos al Senado mediante la reforma de 1933. A saber:

1. *Sistema electoral. Se aumento el número de integrantes a cuatro senadores, respetando la representación igualitaria por cada Entidad y el Distrito Federal, determinándose un nuevo mecanismo para incorporar a otras fuerzas políticas a través de un sistema de primera minoría, de tal manera que cualquiera de ellas desde el punto de vista teórico, puede tener acceso a los escaños del Senado.*
2. *Renovación del Senado. Para la procedencia de este sistema de minoría resultó imprescindible regresar al sistema de renovación integral cada seis años, por medio de elección directa.*
3. *Candidato superior. En virtud del porcentaje de representación que se le tiene garantizado a la oposición de la Cámara Alta, la presencia de la mayoría se limita a un 75%.*
4. *Se eligen tres fórmulas de candidatos, por cada Estado del país más el Distrito Federal. La candidatura es uninominal (candidato y suplente), el elector tiene un solo voto.*
5. *Senaduría de primera minoría. Esta será designada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político, que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la Entidad de que se trate.¹⁵⁶*

Sin embargo, en 1986 se modificó nuevamente el artículo 56 constitucional para regresar al sistema de renovación del Senado por mitad, de tal manera que cada tres años debía elegirse un senador por cada Estado y otro por el Distrito Federal.

En 1993 mediante una nueva reforma al artículo 56 constitucional regresó a la renovación total del Senado cada seis años y duplicó el número de senadores, quedando integrada dicha Cámara con un total de ciento veintiocho Senadores. El artículo quedo de la siguiente manera:

Artículo 56. Para integrar la cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Por cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

La Senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que establece 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.

Por ultimo, mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, se reformó de nueva cuenta, el referido artículo 56, para modificar el procedimiento de elección de los senadores y en el que se incluye por primera vez a los Senadores de partido; a efecto de establecer que a cada Estado, lo mismo que al Distrito Federal, les corresponde elegir dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno por el de primera minoría; a esos noventa y seis senadores se agregaron otros treinta y dos que deben elegirse por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

¹⁵⁶ VALENCIA Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo*, p. 99

Sin embargo, pese a estas reformas el Sistema Representativo mexicano se ha encontrado subordinado al Ejecutivo, en virtud de que el PRI siempre tuvo la mayoría en la Cámara de Diputados e inclusive hasta 1988, prácticamente la unanimidad en la de Senadores. Pues no es sino hasta 1997 en donde el PRI conservó solamente la mayoría relativa en la Cámara de Diputados y la absoluta en la de Senadores. Y de manera inédita en las elecciones del 2000, ningún partido político obtiene la mayoría absoluta en ambas Cámaras, situación que se reitera en las recientes elecciones del 2003 respecto a la Cámara de Diputados.

Razón por la cual, nuestro país se encuentra en un proceso de cambio político, o como muchos llaman, *transición democrática*; por ello, es necesario realizar una serie de modificaciones de sus estructuras político-constitucionales que la hagan viable. Una de ellas, es precisamente el fortalecimiento del Sistema Representativo mediante el establecimiento del principio de reelección inmediata de los legisladores para que se pueda establecer un verdadero equilibrio de Poderes.

2.3. Reflexiones sobre la figura de la Reelección en la Evolución Jurídico Constitucional Mexicana

Como mencione con anterioridad, México es receptor de las ideas del Estado liberal y con ello de todas sus instituciones, entre muchos otros, los principios de separación de poderes y de representación en los cuales podemos contextualizar a Poder Legislativo.

Dichos principios fueron tempranamente reconocidos por nuestras primeras Constituciones del siglo XIX y perfectamente incorporados a través de la Figura del Congreso General en la Constitución de 1824, por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, de entre las cuales la tercera estaba dedicada al Congreso, por las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, hasta llegar a la Constitución de 1857 que, a diferencia de las anteriores, establecería un congreso unicameral. El amplio proceso de reformas que experimentaría esta Constitución darían como resultado una nueva Ley Fundamental, la de 1917, vigente hasta nuestros días, que establece un Congreso General integrado por dos Cámaras.

Ahora bien, como podemos darnos cuenta, un repaso a la historia constitucional en México pone de manifiesto que salvo lo precedentes de Cádiz y Apatzingán, ninguno de los textos fundamentales que sucedieron entre 1824 y 1917 contempló la oportunidad de introducir restricciones para la reelección de los integrantes del Sistema Representativo.

Efectivamente, los constituyentes de 1917 después de prohibir la reelección presidencial por el artículo 83, no consideraron necesario introducir una limitación análoga en las elecciones de Senadores y Diputados. Sin embargo, a raíz de la reforma al texto fundamental que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, por primera vez en la historia constitucional de México se prohibió la reelección inmediata del Poder Legislativo.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO Y ANÁLISIS COMPARATIVO CON OTROS PAISES

3.1 Marco Jurídico del Sistema Representativo Mexicano

3.1.1 Integración del Congreso

El Sistema Representativo Federal en México reside en un Congreso General, en términos del artículo 50 constitucional, el cual transcribimos de manera textual:

Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

De esta manera el artículo 50 de nuestra Ley Fundamental organiza al Sistema Representativo en dos Cámaras, al respecto Francisco de Andrea Sánchez comenta:

El Congreso de la Unión es la entidad bicameral en que se deposita el Poder Legislativo federal. Esto significa que la función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstracta yace formalmente tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores¹⁵⁷.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que el Congreso se reunirá en sesión conjunta de las cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para celebrar sesiones solemnes.

Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados y el Presidente de ésta Cámara será también el del Congreso General. Esto en virtud de que los Diputados, son nuestros representantes populares.

3.1.1.1 Integración de la Cámara de Diputados

En cuanto a la integración de la Cámara de Diputados, el artículo 51 constitucional dispone: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente”. En este artículo se puede ver que la Cámara de Diputados constituye, el órgano de representación de la nación mexicana. Sobre el citado artículo el Doctor Rubén Delgado comenta:

Se indica que los representantes de la Nación son los diputados, con lo cual se quiere decir que son los representantes populares, esto es, del pueblo, o de la ciudadanía. Además se establece la periodicidad en que deberán ser electos, que nunca podrá ser mayor de tres años especificándose que por cada diputado titular habrá uno que en su

¹⁵⁷ DE ANDREA Sánchez, Francisco José. Constitución Mexicana Comentada, p. 129.

*caso lo sustituya, designándose al primero "propietario" y al segundo "suplente".*¹⁵⁸

La Cámara de Diputados se compone de quinientos representantes de la nación, electos cada tres años. De los cuales trescientos diputados son electos mediante el principio de mayoría relativa y los doscientos restantes se eligen mediante el principio de representación proporcional. Tal y como lo ordena el artículo 52 constitucional.

3.1.1.2 Integración de la Cámara de Senadores

El artículo 56 constitucional, establece que: *"la Cámara de Senadores esta integrada por 128 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. Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional"*. Sobre la integración de la Cámara de Senadores Sánchez Bringas comenta:

*Se le conoce también como Senado de la República o Cámara de los Estados. Las atribuciones constitucionales de esta asamblea se explican en la estructura del Estado Federal e imponen a sus integrantes la representación de los Estados y no de la población. Por ello, las entidades federativas tienen el mismo número de senadores, a pesar de las diferencias en el número de su población, en su poder económico y en la extensión territorial.*¹⁵⁹

El artículo 56 constitucional establece en su último párrafo que los Senadores duraran en su cargo seis años, este periodo comprende dos legislaturas del Congreso de la Unión, en virtud, de que éstas son definidas por cada legislatura de la Cámara de Diputados.

3.1.1.3 Integración de la Comisión Permanente

El artículo 78 constitucional previene la existencia de una Comisión Permanente, durante los recesos del Congreso de la Unión. Integrada por 37 miembros, de los que 19 son diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras. Sobre este artículo Máximo Gámiz dice:

*Se contempla un órgano que opere en tiempos de receso (cuando no estén en periodos de sesiones la Cámara de Diputados y Senadores), integrado tanto por diputados como por senadores; éstos serán electos democráticamente por su respectiva Cámara. Esta Comisión Permanente del Congreso de la Unión, tendrá a su cargo los asuntos que en especial le señala el artículo 79 de esta misma constitución.*¹⁶⁰

Para algunos autores la función de la Comisión Permanente es dinámica e interesante. Tal es el caso de Luis Hidalgo, quien comenta:

La figura jurídica que nace en el acto mismo de integración de la Comisión Permanente, toda vez que como hemos visto es creada con el objeto capital de prolongar la presencia del Poder legislativo en la vida institucional de la nación, conserva la representación de éste, hasta la apertura del nuevo periodo de sesiones ordinarias en que desaparece, con

¹⁵⁸ DEL GADO Montoya, Rubén. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, p. 104.

¹⁵⁹ SÁNCHEZ Bringas, Enrique. Derecho Constitucional, p. 420.

¹⁶⁰ GÁMIZ PARRAL, Máximo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, p. 115.

lo cual se cumple en su más clara expresión la dogmática que sustenta el principio constitucional de poderes.¹⁶¹

3.1.2 Requisitos para ser Miembro del Congreso

Respecto a los requisitos de elegibilidad que debe satisfacer la persona que aspira a ocupar el cargo de Diputado o Senador Federal, en la Constitución Política a ambos se les exigen los mismos requisitos, con la sola excepción de la edad.

De esta manera, encontramos que los artículos 55 y 58 constitucionales señalan los siguientes requisitos que deben cubrir los representantes:

a) Se establece como primer requisito ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

Este primer requisito se encuentra relacionado con los artículos 30 y 34 constitucionales, sobre el particular el maestro Tena Ramírez señala:

La ciudadanía supone, según el artículo 34, la calidad de ser mexicano, además de la edad y el modo honesto de vivir. La calidad de ser mexicano se adquiere por nacimiento o por naturalización, de acuerdo con el artículo 30... Ahora bien para ser Diputado o Senador ... es preciso ser mexicano por nacimiento.¹⁶²

b) Tener veintiún años cumplidos el día de la elección en el caso de los Diputados y veinticinco tratándose de los Senadores;

c) En cuanto a el criterio basado en el lugar de nacimiento y en la vecindad, se requiere ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia de efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Tratándose de candidatos según el sistema de representación proporcional, se requiere ser originario del Estado en que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

d) Las fracciones IV a la VII del artículo 55 constitucional fijan los requisitos de índole negativa, debido a que no podrán ocupar el cargo de Diputado o Senador las personas que recaigan en estos supuestos, es decir, establecen el principio de inelegibilidad.

3.1.3 Elección de los Miembros del Poder Legislativo

La organización, administración y calificaciones de las elecciones de los Legisladores Federales se reconoce como una función Estatal, que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral. Regulado en la fracción III del artículo 41 constitucional.

Los artículos 52, 53 y 54 de nuestra Carta Magna establecen es esencia el sistema electoral de la Cámara de Diputados.

¹⁶¹ DE LA HIDALGA, Luis, citado por BERLIN, op. cit. p. 291.

¹⁶² TENA, Constitución... op. cit. p. 276.

De esta manera, según lo dispuesto por el artículo 52 constitucional y reiterado en el artículo 11.1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se integra con un sistema electoral mixto en el que predomina el principio de mayoría relativa sobre el de representación proporcional. Al ordenar:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

En las candidaturas de los distritos uninominales, los partidos que postulen deben incluir un propietario y un suplente; en cambio, las candidaturas de las circunscripciones deben postularse por medio de listas cerradas y bloqueadas, conformadas con los nombres de sus propietarios y de suplentes.

Las bases para la elección de los doscientos diputados de representación proporcional, atentos a lo establecido por el artículo 54 constitucional, son las siguientes:

a) Es requisito para que un partido político pueda registrar su lista de diputados de representación proporcional acreditar haber registrado candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

b) Solo tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, si alcanza, "por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales".

c) El partido político que haya satisfecho los requisitos anteriores, tiene derecho a que además de las constancias de mayoría que hubiesen obtenido sus candidatos, se les asignen por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados en base a sus listas regionales. Esta asignación se debe hacer en el orden en que se relacionan los candidatos en las listas regionales.

d) Ningún partido político puede contar con más de trescientos diputados por ambos principios, es decir, aplicado a los principios de representación proporcional y de mayoría relativa. Al respecto el maestro Andrés Oviedo de la Vega comenta:

Por consiguiente, toda solicitud y reforma a la Carta Magna, así como las propuestas para Consejeros Electorales del Consejo General del IFE deberán ser realizadas por consenso, ya que ningún partido político que tenga 300 diputados alcanzará el porcentaje requerido para poderlas hacerlas.¹⁶³

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

f) Las diputaciones de representación proporcional que quedan pendientes de distribuir después de la aplicación de las bases anteriores, se adjudicarán a los demás partidos políticos que tengan derecho a ellas en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con sus respectivas votaciones nacionales.

¹⁶³ OVIEDO de la Vega, Andrés y OVIEDO Zuñiga, Juan Ignacio. Legislación Electoral Comentada, p. 10.

En cuanto a la asignación de los Diputados de representación proporcional, los artículos del 12 al 17 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los regula de manera clara. A cuyo texto nos remitimos.

Por otra parte, el marco jurídico actual determina la elección de los Senadores conforme a un sistema electoral mixto, debido a que la mitad de sus integrantes se eligen bajo el principio de mayoría relativa; una cuarta parte es asignada a la primera minoría de cada Entidad Federativa, y la cuarta parte restante se designa por elección bajo el sistema de representación proporcional en una sólo circunscripción nacional.

El artículo 61 constitucional, establece lo relativo a la calificación de las elecciones, al respecto Sánchez Bringas comenta:

El artículo 60 constitucional dispone que la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de los diputados federales y senadores, corresponde al organismo público previsto en el artículo 41 constitucional denominado Instituto Federal Electoral. Las resoluciones de ese organismo pueden ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por los candidatos a diputados y senadores y por los partidos políticos, y las resoluciones podrán ser revisadas por la Sala Superior del propio Tribunal siempre que los agravios puedan afectar el resultado de la elección.¹⁶⁴

3.1.4 El Estatuto de los Legisladores

3.1.4.1 La Inelegibilidad

En cuanto al principio de inelegibilidad la Constitución Política señala en sus artículos 55 y 58, a aquellas personas que se encuentran impedidas para ocupar el cargo de Diputado o Senador:

- a). Los extranjeros y los mexicanos por naturalización
- b). Aquellas personas que no se encuentren en el pleno goce de sus derechos políticos, es decir, los incapacitados.
- c). Los menores de veintiún años al día de la elección tratándose de candidatos a Diputados y de veinticinco años en el caso de los Senadores.
- d). Los que no sean originarios del Estado en que se haga la elección y que no sean vecinos de él con residencia de efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección.
- e). En el caso de los diputados electos según el principio de representación proporcional, no podrán ser electos aquellos que no sean originarios de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la elección.
- f). Los Secretarios o Subsecretarios de Estado, así como, las personas que se encuentren en servicio activo en el Ejército Federal, al mando de la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, a menos que se separen de sus cargos cuando menos noventa días antes de la elección;

¹⁶⁴ SÁNCHEZ, op. cit. p. 422.

g). Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo que se hubiesen separado de su cargo dos años antes de la elección;

h). Los Gobernantes de lo Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

i). Los ministros de algún culto religioso

j). No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59, es decir, los Diputados y Senadores no pueden ser electos para el periodo inmediato.

Así mismo, el artículo 7º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece de manera implícita la inelegibilidad para ocupar los cargos de Diputado o Senador. El profesor Andrés Oviedo de la Vega señala que no pueden ser candidatos a estos puestos:

Los que no estén inscritos en el registro Federal de Electores y no cuenten con credencial para votar, además el candidato no puede ser parte del Instituto Federal Electoral, en sus ámbitos de los Consejeros General, Local o Distrital, o del servicio Profesional Electoral, así como Director o Secretario Ejecutivo del mismo; Magistrado o Secretario del Tribunal Electoral, salvo que, en todos los casos, se haya separado del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; ser Presidente Municipal o Delegado Político del Distrito Federal (para las elecciones en él), salvo que se hayan separado del cargo tres meses antes de la fecha de elección.¹⁶⁵

En este sentido, el artículo 8º de dicho Código, establece que ninguna persona podrá estar registrada para diversos cargos de elección popular en la misma elección. En este supuesto si el registro para el cargo de la elección ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación del registro respectivo.

3.1.4.2 La Incompatibilidad

El artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión se encuentran impedidos para desempeñar comisiones ajenas a sus empleos en la Federación o en los Estados, por los cuales reciban sueldos. Solamente podrán hacerlo con licencia previa de la Cámara en la que se desempeñen, pero cesaran en sus funciones representativas mientras desarrollen otras actividades. Esta regla se aplica también a Diputados y Senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La contravención a estos imperativo tiene como consecuencia la pérdida del carácter de Diputados o Senador. Sobre este artículo Máximo N. Gámiz Parral comenta:

Quien siendo diputado o senador, aceptara y desempeñara cargo gubernamental, será sancionado con la pérdida de su carácter de legislador federal; más si pueden aceptar tal nombramiento, cuando la Cámara respectiva les otorgue la correspondiente licencia. La razón de este impedimento es evitar que unos cuantos individuos acaparen empleos, que físicamente no les sería posible cumplir con eficiencia, y especialmente, evitar la incompatibilidad de funciones que se puede presentar entre las tareas del legislador y las de otro servidor público, sobre una misma cuestión. Así como que el legislador cuente con tiempo completo para cumplir satisfactoriamente con sus deberes.¹⁶⁶

Sin embargo, en este artículo no se prevé el caso de los empleos privados tal y como señala Sánchez Bringas:

¹⁶⁵ OVIEDO, op. cit. p. 50.

¹⁶⁶ GÁMIZ op. cit. p. 93.

Desafortunadamente, la Constitución no prevé el caso de los empleos o actividades de naturaleza privada, situación que podría propiciar que, a través de despachos de asesoría, algunos diputados y senadores obtengan beneficios económicos poco ortodoxos, incurran en tráfico de influencias y desatiendan sus obligaciones en el Congreso de la Unión.¹⁶⁷

3.1.4.3 La Inhabilidad

La inhabilidad puede ser producto de una enfermedad o de una sanción o castigo, esta puede existir con anterioridad al cargo o sobrevenir posteriormente. El maestro Rafael Bielsa señala en su libro de "Derecho Constitucional" que la inhabilidad debe ser entendida como:

Ineptitud o falta de aptitud para la realización de una actividad, la inhabilidad es una de las causas que obstruyen la ocupación de un asiento en cualquier órgano legislativo, pese a haber obtenido la designación por la vía electoral, porque entraña, la prohibición de desempeñar un cargo, abstracción hecha del desempeño del otro.¹⁶⁸

En caso de enfermedad, registrada antes de la elección, sería causa de inelegibilidad si afecta de manera grave sus facultades mentales, en cambio, si se registra durante en el desempeño de su cargo se convierte en inhabilidad.

En este sentido, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos establece que "el senador o diputado que por indisposición u otro grave motivo no pudiere asistir a las sesiones o continuar en ellas, lo avisará al Presidente por medio de un oficio o de palabra; pero si la ausencia durase más de tres días lo participará a la Cámara para obtener la licencia necesaria", en este caso se llamara a su suplente para que desempeñe el cargo en su lugar.

Otro caso de inhabilidad es el que surge como consecuencia de un castigo, por ejemplo como resultado de declaración de procedencia o de juicio político.

3.1.4.4 La Inmunidad, Irresponsabilidad e Inviolabilidad

Otra prerrogativa de los miembros del Sistema Representativo Mexicano, es la consagrada en el artículo 111 de nuestra Ley Fundamental, que contempla la inmunidad parlamentaria, dicho artículo establece una protección normativa que impide que durante el desempeño de sus funciones los legisladores puedan ser acusados por ciertos delitos, es decir, que para proceder penalmente contra diputados o senadores es preciso que previamente la Cámara de Diputados declare si ha lugar o no proceder contra el inculcado, sobre este artículo el autor Tena Ramírez comenta:

Según los artículos 108, 109 y 111, los diputados y senadores no pueden ser perseguidos penalmente durante el tiempo de su representación, si previamente la Cámara respectiva no pronuncia el desafuero que implica la suspensión del cargo de representante. En otros términos, la acción penal es incompatible con el ejercicio de la representación popular; para que proceda aquélla, es necesario que desaparezca ésta, ya sea por el desafuero o ya por la conclusión natural del encargo. Llamamos

¹⁶⁷ SÁNCHEZ. op. cit. p. 424.

¹⁶⁸ FERNÁNDEZ. op. cit. p. 167.

*inmunidad a la protección contra toda acción penal de que gozan los representantes populares durante el tiempo de su representación.*¹⁶⁹

Ahora bien, en lo tocante a la inviolabilidad, el artículo 61 de nuestra Ley Fundamental, establece que los diputados y senadores, son inviolables por las opiniones que emitan en el desempeño de sus cargos, y además, expresa que jamás podrán ser reconvenidos por sus expresiones. Tal y como lo señala Ignacio Burgoa:

*Si las opiniones que emita un diputado o un senador en el desempeño de su cargo configuran la incitación a algún hecho delictivo común u oficial o si su externación implica en sí misma un delito de cualquier orden, opera la inmunidad mencionada en el sentido de que el opinante permanece inviolable y de que no puede ser reconvenido por tales opiniones.*¹⁷⁰

La Ley Orgánica del Congreso, de manera complementaria establece que los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. La fuerza pública no puede tener acceso a los mismos, sin permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente.

Además, señala la obligación del Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores, y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios. Sobre esto Manuel González Oropeza dice:

*Esto emula de la protección del congresista en su persona, expresión de ideas y actividades; así mismo, con ello pretende garantizar la independencia del Congreso, como institución y como recinto, protegiéndolo de presiones externas y aún internas.*¹⁷¹

3.1.4.5 Duración en su Cargo

Conforme a lo dispuesto por el artículo 51 constitucional los Diputados Federales desarrollan su encargo durante un periodo de tres años. En cuanto a la Cámara de Senadores, el último párrafo del artículo 56 constitucional establece que duran en su encargo seis años.

Al respecto, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos establece que el ejercicio de las funciones de los Diputados y los Senadores durante tres años constituye una legislatura.

3.1.4.6 Protesta Constitucional

El término protesta en su acepción jurídica es *“el ofrecimiento solemne, sin formula religiosa, pero equivalente al juramento, de cumplir bien los deberes de un cargo o función que va a ejercer”*¹⁷². En términos del artículo 128 de la Constitución Política se establece la obligación de los diputados y senadores de prestar juramento de guardar la Constitución, al tomar posesión en su cargo.

¹⁶⁹ TENA. Constitución... op. cit. p. 277.

¹⁷⁰ BURGOA. op. cit. p. 715-716.

¹⁷¹ GÓNZALEZ Oropeza, Manuel. Constitución Política Comentada. p. 150.

¹⁷² FERNÁNDEZ. Op. cit. p. 288.

Dicho juramento queda establecido en el artículo 8° del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuya protesta es la siguiente: *"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado (o senador) que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Y si así no lo hiciere, la Nación me lo demande"*.

3.1.4.7 Extinción de la Calidad de Legisladores

La terminación de la calidad de legislador ocurre de manera ordinaria al terminar el periodo para que fue electo, sin embargo, puede ocurrir que dicha extinción se de anticipadamente por causas extraordinarias, como son: la muerte, la renuncia, la destitución o por sobrevenir una causa de inelegibilidad.

En los términos del párrafo cuarto del artículo 5° constitucional, es obligatorio el desempeño de los cargos de elección popular, como es el de legislador; obligación que reitera la fracción V del artículo 36 constitucional al incluir como una de las obligaciones del ciudadano de la República la de desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados.

Respecto a los legisladores, la constitución mexicana contempla la posibilidad de que el legislador, por diversas causas se separe del cargo antes de que finalice el periodo para el que fue elegido, sin embargo no contemplan la renuncia.

Ahora bien, se encuentra contemplada en el artículo 110 constitucional, la extinción de la calidad de legislador mediante su destitución, por incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, en términos del artículo 109 constitucional.

3.1.4.8 Suspensión del Estatuto del Legislador

La calidad de legislador, puede suspenderse de manera temporal debido a una licencia o declaración de procedencia.

La licencia es el procedimiento más normal para la separación anticipada del cargo de legislador. Al respecto, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos señala que los legisladores que por indisposición u otro grave motivo no pudiere asistir a las sesiones o continuar en ellas, durante más de tres días deberá avisar la Cámara para obtener la licencia necesaria. llamando a su suplente para que desempeñe el cargo en su lugar

Otro motivo por el cual el representante puede separarse de su cargo es la declaración de procedencia, la cual será definitiva siempre que en el proceso penal respectivo resulte condenado, sin embargo, si la sentencia fuera absolutoria, el legislador podrá reanudar con su función legislativa hasta concluir el periodo para el que fue electo, por lo que tal situación sería equiparable a una suspensión provisional.

3.1.5 Organización del Sistema Representativo Mexicano

3.1.5.1 Instalación de la Cámaras

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece los mecanismos necesarios para la instalación de las Cámaras Legislativas durante su renovación. Cecilia Mora Donatto señala al respecto:

La constitución o instalación de la Cámara es el acto con el cual inicia la legislatura, a través de este hecho las Cámaras se dan por reunidas formalmente, eligen a sus órganos de gobierno y permiten así el desenvolvimiento de las funciones a su cargo. Más concretamente, el trámite que determina la constitución formal de cada asamblea es la elección de su mesa directiva.¹⁷³

Respecto a la Cámara de Diputados su instalación se realizara conforme a lo dispuesto por los artículos 14, 15 y 16 de la citada Ley Orgánica.

Los diputados electos por el principio de mayoría relativa que hayan recibido su constancia de mayoría y validez, así como los diputados electos que figuren en la constancia de asignación proporcional, deberán reunirse en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados el 29 de agosto del año correspondiente, con objeto de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara.

La sesión constitutiva de la Cámara de Diputados se realizara por medio de una mesa de decanos, constituida por un Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios. Para dar inicio a la sesión constitutiva, el Secretario General de la Cámara informará que cuenta con la documentación correspondiente, la lista de los diputados electos y la determinación de la antigüedad en cargos de legislador federal de cada uno de ellos; con base a la cual, mencionará por su nombre a quienes corresponda integrar la mesa de decanos, solicitándoles que ocupen su lugar en la misma.

Una vez que ocupen su lugar los integrantes de la mesa de decanos, su Presidente ordenará a uno de los secretarios la comprobación del quórum, acto seguido, el Presidente de la mesa abrirá la sesión y se dará a conocer el orden del día, relativo al cumplimiento de los siguientes puntos: declaración del quórum; protesta constitucional del Presidente de la mesa de decanos; protesta constitucional de los diputados electos presentes; elección de los integrantes de la mesa directiva; declaración de la legal constitución de la Cámara; cita para sesión del Congreso General y designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de esa sesión.

Después de que se hayan rendido las protestas constitucionales, la elección de la mesa directiva de la Cámara y declarado los resultados de la misma; el Presidente de la mesa de decanos invitará a los integrantes de la Mesa Directiva a ocupar su lugar en el presidium y los miembros de ésta tomarán su sitio en el salón de sesiones.

La elección de la mesa directiva se comunicará al Presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal.

Como acto final, el presidente de la mesa directiva declarara constituida la Cámara de Diputados, y citará para la sesión del Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, a celebrarse a las 17:00 horas del 1o. de septiembre del correspondiente año.

¹⁷³ MORA, op. cit. p. 6.

Ahora bien, la Ley Orgánica del Congreso General establece en sus artículos 58, 59, 60 y 61 un procedimiento semejante para la instalación de la Cámara de Senadores, en la que el Secretario General de Servicios Parlamentarios asume las actividades que en la de Diputados se encomiendan al Secretario General para su instalación, sin embargo, en el Senado no está previsto que la mesa de decanos pueda actuar de manera provisional como mesa directiva.

3.1.5.2 El Quorum

El marco jurídico mexicano, que rige al Sistema Representativo, establece el número mínimo de legisladores que deben reunirse para que una Asamblea esté en posibilidad normativa de sesionar, que se conoce como quorum de asistencia. Además, de señalar la proporción de votos favorables para aprobar sus resoluciones, que se suele llamar quorum de votación.

a) El quórum de asistencia

En cuanto al funcionamiento de las Cámaras, se señala tanto para la de Diputados como para la Cámara de Senadores, la asistencia mínima indispensable, para que puedan dar inicios a sus sesiones de manera legal. En virtud de la imposibilidad de reunir siempre a todos los integrantes de estos Organos de Representación. El artículo 63 ordena: "*Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros.*"

En caso de no reunirse el quórum, los presentes en una y otra Cámara "*deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los 30 días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual y, si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones*".

Ordenando en su párrafo segundo que los legisladores que falten 10 días de manera consecutiva, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose a los suplentes. Sobre esto Ignacio Burgoa Orihuela comenta:

La falta de asistencia de los diputados y senadores por más de diez días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia que les haya otorgado el presidente de la Cámara respectiva, supone la renuncia "a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes". El mencionado término debe entenderse no desde el punto de vista meramente cronológico, ya que la consecutividad a que se refiere el invocado artículo 63 de la Constitución entraña la falta de asistencia a diez sesiones consecutivas, sin que esta circunstancia haga perder al faltista su carácter de diputado o senador.¹⁷¹

En su último párrafo establece que los diputados y senadores electos "*Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale*", si no se presentan, sin causa justificada, a desempeñar su cargo dentro de los treinta días siguientes. Al respecto el maestro Andrés Oviedo de la Vega comenta:

La responsabilidad que tiene el ganador de un puesto de elección popular frente a la ciudadanía es mayor que la de otro cargo público, ya que en él se ha depositado la confianza del electorado; por ello, en este artículo se plasman las sanciones a las que se

¹⁷¹ BURGOA, op. cit. p. 721.

*puede hacer acreedor al diputado o senador que faltase reiteradamente a las sesiones de sus respectivas Cámaras.*¹⁷⁵

Señalando además, que los partidos políticos incurrirán en responsabilidad, si habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones. Sobre esto Jorge Sayeg Helú señala:

*Especial mención debe hacerse del último párrafo del artículo 63, y que reglamenta la responsabilidad correlativa que deben traer aparejada los derechos que a favor de los partidos políticos estatuye la propia carta fundamental; pues al postular aquéllos candidatos en una elección, incurrir en la pena señalada por la ley si después acuerdan que, quienes de entre resultaren electos, no se presenten al desempeño de su cargo.*¹⁷⁶

Respecto al quorum para sesión conjunta de las Cámaras, el artículo 8º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ordena que para la realización de la sesión conjunta de las Cámaras, se requiere del quorum que para cada una de ellas dispone el primer párrafo del artículo 63 constitucional, el cual establece que: “Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros”.

El artículo 84 constitucional contempla una excepción al quorum señalado en el párrafo anterior, el cual prevé un quórum calificado de cuando menos las dos terceras partes del número total de los miembros del Congreso, para nombrar, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino. Por lo tanto, en este supuesto, el quorum se debe integrar, cuando menos con trescientos treinta y cuatro diputados y ochenta y seis senadores.

Así mismo, el Reglamento Interior del Congreso ordena que la Comisión Permanente realice sus sesiones cuando menos con más de la mitad de sus miembros, lo que representa 19 de los 37 representantes que la integran.

Es entendible que un legislador no pueda concurrir a todas las sesiones de su respectiva Cámara, sin embargo, con el objeto de evitar abusos y desinterés se ha establecido en el artículo 64 constitucional que: “Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que faltan”. Al respecto Jorge Sayeg Helú comenta:

*Lo menos que podría hacerse para tratar de remediar este injustificado ausentismo es impedir que los legisladores irresponsables tuvieran derecho a disfrutar de las contraprestaciones económicas correspondientes; y así se ha establecido constitucionalmente.*¹⁷⁷

b) Quórum de votación

El artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos determina, como regla general, un quorum de votación de mayoría absoluta de los miembros presentes; sin embargo existen diversas excepciones previstas en la Constitución, en la Ley Orgánica del Congreso y en su Reglamento. Permitiéndonos destacar lo manifestado por José Gamas Torruco, que corroboran lo anterior:

Se requieren las dos terceras partes de los presentes en cada una de la Cámaras en el caso de reformas constitucionales (artículo 135 constitucional), incluyendo la

¹⁷⁵ OVIEDO, op. cit. p. 14.

¹⁷⁶ SAYEG, Introducción... op. cit. p. 192.

¹⁷⁷ *Ibid.* p. 193.

aprobación de la formación de Estados dentro de los límites de los existentes (artículo 73, fracción III); también para superar el veto del Ejecutivo (artículo 72, "C").

2°. Se requieren las dos terceras partes de los votos de los senadores presentes para la sentencia en un "juicio político" y para resolver las acusaciones contra el Presidente de la República (artículos 110 y 111); y para designar ministros de la Suprema Corte de Justicia (artículo 96). Se requiere la misma mayoría de los senadores presentes o de los miembros de la Comisión Permanente para nombrar gobernador provisional en el caso de que hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado (artículo 76, fracción V); para elegir a los magistrados electorales que integren la sala superior y las regionales del Tribunal Electoral (artículo 99, párrafo octavo); así como a los miembros del Consejo Consultivo y al presidente de la Comisión de los Derechos Humanos (artículo 102 B).

3°. Se requieren las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados para la designación del titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación (artículo 79, párrafo tercero). Y de la propia Cámara o de la Comisión Permanente para la designación del consejero presidente y de los consejeros electorales del Consejo Electoral del Instituto Federal Electoral (artículo 41, fracción III, párrafo tercero).

4°. Se requiere la mitad de los miembros (y no de los presentes) en la Cámara de Senadores para integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. En la Cámara de Diputados se requiere tan sólo una cuarta parte del total (artículo 93).

5°. Se requiere las dos terceras partes de los presentes para que la Comisión permanente convoque al Congreso o a una de las cámaras a sesiones extraordinarias (artículo 78, fracción IV) o cuando ejercite facultades en receso de sesiones del Congreso, que correspondan a alguna de las Cámaras para cuyo ejercicio se requiera tal mayoría calificada.¹⁷⁸

3.1.5.3 Organización de las Cámaras

3.1.5.3.1 Mesa Directiva

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios. Electos por las dos terceras partes de los Diputados presentes en el pleno de la Cámara de Diputados, para un periodo de un año y con posibilidad de reelección. La cual conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley. Conduciéndose de acuerdo con los principios de imparcialidad y objetividad.

El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados, quien al dirigir las sesiones expresa su unidad, velando por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los grupos parlamentarios y la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara; asimismo, hará prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo. Además, tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria. Los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de la Mesa Directiva de la Cámara.

En la Cámara de Senadores, según lo establece el artículo 62 de la Ley Orgánica del Congreso, la Mesa Directiva se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula, para un periodo de un año y sus integrantes podrán ser reelectos.

¹⁷⁸ GÁMIAS Torruco, José. Derecho Constitucional Mexicano, p. 847.

Además, en cuanto a su Presidente el artículo 66 de esta Ley señala que el Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Senadores y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. Haciendo prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo.

Por último, señalaremos que la Mesa Directiva de la Comisión Permanente se encuentra regulada en los artículos 118 y 119 de la Ley Orgánica del Congreso, la cual se encuentra compuesta de un Presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios; de éstos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores. El Presidente y el vicepresidente serán elegidos para un periodo de receso, entre los diputados y para el periodo siguiente, entre los senadores.

3.1.5.3.2 Grupos Parlamentarios

Los grupos parlamentarios se encuentran previstos en la Constitución Política en el párrafo tercero del artículo 70. El cual establece: *"La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados"*.

Sobre esta forma de agrupar a los miembros del Sistema Representativo Jorge Sayeg Helú señala:

El concepto de afiliación al partido político al que se pertenezca, es el que informa a los llamados agrupamientos parlamentarios, que se hallan previstos en nuestra Carta Fundamental, en tanto formas de organización que pudieren los diputados adoptar de acuerdo con su afiliación de partido, y a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la propia Cámara.¹⁷⁹

La Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos establece lo relativo a la integración de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados en sus artículos 26 al 30. Señalando que *"el grupo parlamentario es el conjunto de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara."*

Los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados se integran con cinco diputados como mínimo y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.

Además, el artículo 27 de dicha Ley señala que los coordinadores de estos grupos expresan la voluntad del grupo parlamentario; promoviendo los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la mesa directiva y participan con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Este artículo dispone en su párrafo segundo que en la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada grupo parlamentario entregará a la Secretaría General: El Acta constitutiva del grupo parlamentario; las normas para su funcionamiento interno, según dispongan los estatutos del partido político en el que militen; y el nombre del diputado que haya sido designado como coordinador del grupo parlamentario, así como, los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

Ahora bien, en atención a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Senadores, la Ley Orgánica del Congreso los reglamenta en sus artículos 71 al 79. Cuyas bases que los rigen siguientes son los siguientes:

¹⁷⁹ SAYEG. *Introducción...* op. cit. p. 203.

a) El grupo parlamentario se compondrá de Senadores de la misma afiliación de partido, el que estará constituido por un mínimo de cinco senadores. Además, habrá un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.

b) Los grupos parlamentarios deberán presentar al Secretario General de Servicios Parlamentarios los siguientes documentos: El acta en el que se constituya el grupo parlamentario, el nombre del coordinador y la relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas y los estatutos que norme el funcionamiento del grupo parlamentario.

c) El coordinador del grupo parlamentario será su representante y ejercerá las prerrogativas y derechos que los ordenamientos legales les otorgan a los grupos parlamentarios.

d) Los grupos alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.

e) Los senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario serán considerados como senadores sin partido, los que tendrán las consideraciones que a todos los senadores corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones.

3.1.5.3.3 Junta de Coordinación Política

La Ley Orgánica del Congreso establece que la Junta de Coordinación Política es *“la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden”*.

Estará integrada con los coordinadores de cada grupo parlamentario, en caso de que un grupo parlamentario cuente con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la Junta será presidida, durante una legislatura, por el coordinador de aquel grupo parlamentario. En su defecto, será presidido de manera sucesiva, por el periodo de un año, por los coordinadores de los grupos en orden decreciente del número de legisladores que los integren.

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados tiene las atribuciones siguientes: Agilizar el trabajo legislativo, mediante el impulso a la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno; proponer a la mesa directiva y al pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado; someter a la consideración del pleno la integración de las comisiones; proponer al Pleno la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; designación que, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer por sí misma a propuesta de su Presidente; presentar para aprobación del pleno, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara; elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero; asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

A más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara de Diputados, deberá instalarse la Junta, que sesionará una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. Adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario.

El Secretario General de la Cámara de Diputados asistirá a sus reuniones, con voz pero sin voto, para preparar los documentos necesarios para las reuniones, levantar el acta correspondiente y llevar el registro de los acuerdos que se adopten.

Ahora bien, en lo que respecta a la Cámara de Senadores, la Ley Orgánica del Congreso regula a la Junta de Coordinación Política, de manera semejante que a la de Diputados, en sus artículos 80, 81, 82, 83 y 84.

La Junta de Coordinación Política se formará al inicio de cada legislatura, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura y dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y un senador del grupo parlamentario que constituya la primera minoría de la legislatura.

Su Presidente será el coordinador del grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta del voto de la junta, por el término de una legislatura; o en su defecto, será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25% del total de la Cámara.

El Secretario Técnico se encargará de preparar los documentos para las reuniones, elaborar las actas y comunicar los acuerdos a las instancias correspondientes de la Cámara. La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores cuenta con facultades semejantes que la de Diputados.

Por lo que hace a esta Cámara Alta, Cecilia Mora Donnato nos señala sus atribuciones. A saber:

a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno; b) Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma; c) Proponer al Pleno, a través de la mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente; desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional.¹⁸⁰

3.1.5.3.4 Conferencia para la Dirección y Programación

Otro órgano parlamentario de reciente creación, es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, se encuentra prevista en la Ley Orgánica del Congreso en sus artículos 37 y 38.

Conforme a lo cual, se establece que estará integrada con el Presidente de la Cámara, que la preside; así como, por los miembros de la Junta de Coordinación Política, sin perjuicio de que asistan a sus reuniones los presidentes de las comisiones, cuando exista un asunto de su competencia.

La Conferencia debe integrarse a más tardar al día siguiente de que se constituya la Junta de Coordinación Política. Celebrando sus sesiones por lo menos cada quince días durante los periodos de sesiones del Congreso y durante sus recesos cuando así lo determine su Presidente o a solicitud de los coordinadores de por lo menos tres grupos parlamentarios.

¹⁸⁰ MORA, op. cit. p. 11.

Sus resoluciones se tomarán por consenso y, en su defecto, por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios. El Presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate.

Como secretario de la conferencia actuará el Secretario General de la Cámara, quien asistirá a las reuniones con voz pero sin voto, teniendo como funciones las de preparar los documentos necesarios, levantar el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos.

El artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso, establece las atribuciones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que consisten en: Establecer el programa legislativo de la Cámara de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones; proponer al pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera; impulsar la labor de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; llevar al pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de contralor de la Cámara.

3.1.5.3.5 Comisiones del Congreso

Sobre las comisiones que se forman en el Congreso y en cada una de las Cámaras para estudiar, adecuar y dictaminar las iniciativas, la Constitución Política apenas y las menciona en los artículos 71, último párrafo, y 72, inciso "i", sin embargo, deja clara su función. Se organizan con detalle en la Ley Orgánica del Congreso y en el Reglamento para el Gobierno Interior y se establecen las reglas para su funcionamiento. Sobre las Comisiones José Gamas Torruco comenta:

Las comisiones son órganos constituidos por el pleno de cada Cámara para cumplir las atribuciones constitucionales y legales que les correspondan. Son de diversos tipos. Todas las iniciativas pasan a las comisiones respectivas, que pueden actuar conjuntamente en el caso de materias que atañen a más de una, excepto en los casos de urgente u obvia resolución, en que resuelve el pleno de la Cámara, informándose de esta circunstancia a la colegisladora.¹⁸¹

Respecto a las Comisiones del Congreso de la Unión, encontramos que Jorge Fernández Ruiz comenta lo siguiente:

Se pueden considerar como comisiones del Congreso de la Unión a las comisiones bicamerales integradas por miembros de una y otra Cámara, como la Comisión Permanente, la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión y la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas del Congreso.¹⁸²

Además, de las Comisiones señaladas, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos previene la integración de comisiones de cortesía para ciertos casos específicos, las más importantes se encuentran previstas en su artículo 185, el cual transcribimos de manera textual:

Artículo 185. Cuando el Presidente de la República asista al Congreso a hacer la protesta que previene la Constitución, saldrá a recibirlo hasta la puerta del salón, una Comisión compuesta de seis diputados e igual número de Senadores, incluso un Secretario de cada Cámara. Dicha comisión lo

¹⁸¹ GAMAS, op. cit. p. 852.

¹⁸² FERNÁNDEZ, op. cit. p. 401.

acompañará hasta su asiento y después, a su salida, hasta la misma puerta. Asimismo, se nombrarán comisiones para acompañarlo de su residencia a la Cámara y de ésta a su residencia.

Por otra parte, tenemos que el título segundo, capítulo VI, de la Ley Orgánica del Congreso establece las comisiones para la Cámara de Diputados. De acuerdo con su artículo 39 las comisiones son *órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.*

Señalando, además el catálogo de las Comisiones de la Cámara de Diputados, a saber: Agricultura y Ganadería; Asuntos Indígenas; Atención a Grupos Vulnerables; Ciencia y Tecnología; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones; Cultura; Defensa Nacional; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Educación Pública y Servicios Educativos; Energía; Equidad y Género; Fomento Cooperativo y Economía Social; Gobernación, Población y Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Justicia y Derechos Humanos; Fortalecimiento y Federalismo; Gobernación y Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Justicia y Derechos Humanos; Juventud y Deporte; Marina; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Participación Ciudadana; Pesca; Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; Presupuesto y Cuenta Pública; Puntos Constitucionales; Radio, Televisión y Cinematografía; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y previsión Social; Transportes; Turismo; Vivienda.

Además, el artículo 40 de este Ley Orgánica del Congreso establece la existencia de otras comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, que son: La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; la Comisión del Distrito Federal; la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; la Comisión Jurisdiccional.

Es importante señalar que el artículo 42 de dicho ordenamiento establece la facultad del Pleno de la Cámara de para acordar la constitución de comisiones especiales para hacerse cargo de un asunto específico.

El Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados, aprobado en la sesión del 2 de diciembre de 1997, ordena:

Artículo segundo. El presidente y secretario de cada comisión o comité de la Cámara conformarán la junta directiva, que tendrá las siguientes funciones: a) Presentar proyectos sobre planes de trabajo y demás actividades a la comisión o comité. b) Integrar subcomisiones para la presentación de anteproyectos de dictamen o resolución, así como para la coordinación de actividades con otras comisiones, comités o dependencias administrativas. c) Elaborar el orden del día de las reuniones de la comisión o comité.¹⁸³

Las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, integradas hasta por treinta miembros, pudiendo formar parte de hasta tres de ellas.

Por otra parte, tenemos que el título Tercero, Capítulo Quinto de la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece las Comisiones para la Cámara de Senadores. De conformidad con sus artículos 82, 90, 95 y 104, de esta manera las Comisiones de la Cámara de Senadores son las siguientes: Comisión de Administración, Comisión de Agricultura y Ganadería, Comisión de Asuntos Fronterizos, Comisión de Asuntos Indígenas, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, Comisión de Ciencia y Tecnología, Comisión de Comercio y Fomento Industrial,

¹⁸³ Ibid. p. 406.

Comisión de Comunicaciones y Transportes, Comisión de Defensa Nacional, Comisión de Derechos Humanos, Comisión de Desarrollo Regional, Comisión de Desarrollo Rural, Comisión de Desarrollo Social, Comisión de Desarrollo Urbano y Orientación Territorial, Comisión del Distrito Federal, Comisión de Educación y Cultura, Comisión de Energía; Comisión de Equidad y Género, Comisión de Estudios Legislativos, Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal, Comisión de Fomento Económico, Comisión de Gobernación, Comisión de Hacienda y Crédito Público, Comisión de Jubilados y Pensionados, Comisión Jurisdiccional, Comisión de Justicia, Comisión de Juventud y Deporte, Comisión de Marina, Comisión de Medalla Belisario Domínguez, Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Comisión de Puntos Constitucionales, Comisión de Recursos Hidráulicos, Comisión de Reforma Agraria, Comisión de Reglamentos y Prácticas Administrativas, Comisión de Relaciones Exteriores, Comisión de Salud y Seguridad Social, Comisión de Trabajo y Previsión Social, Comisión de Turismo, Comisión de Vivienda, Comisión de Concordia y Planificación para el Estado de Chiapas.

Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, integradas hasta con 15 miembros y ningún senador puede pertenecer a más de cuatro de ellas.

Las decisiones de las Comisiones del Senado se tomarán por mayoría de votos de sus miembros y sus dictámenes deberán ser suscritos por la mayoría de sus integrantes, sin perjuicio de que los disidentes presenten voto particular por escrito. Durante los recesos del Senado, sus comisiones continuarán en el despacho de los asuntos de su competencia.

La Junta de Coordinación Política tomará en cuenta para la integración de las comisiones del Senado, la pluralidad representada en la Cámara y propondrá a sus integrantes, con base en el criterio de proporcionalidad, entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones; con el mismo criterio, propondrá la integración de sus Juntas Directivas que se compondrán de un Presidente y dos Secretarios.

3.1.5.3.6 Los Comités

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé en su artículo 46 la existencia en el seno de la Cámara de Diputados de los Comités. Estableciendo que *"son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones"*.

Disponiendo de manera expresa la existencia del Comité de información, gestoría y quejas, con el objeto de orientar, informar y conocer las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara de Diputados.

Además, el Pleno de la Cámara de Diputados, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, podrá constituir *"grupos de amistad"* para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostiene relaciones diplomáticas.

3.1.5.4 Las Sesiones del Congreso

Se entiende por sesión *la reunión de los legisladores en asamblea para la realización de sus atribuciones*¹⁸¹. El artículo 27 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso establece que las sesiones de las Cámaras serán ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes. Mismas que analizaremos a continuación:

¹⁸¹ SÁNCHEZ, op. cit. p. 427.

a) Las sesiones ordinarias se encuentran previstas en los artículos 65 y 66 constitucionales, fijando dos periodos ordinarios de sesiones. El primero inicia a partir del 1º de septiembre y no podrá extenderse si no hasta el 15 de diciembre del mismo año, salvo que se trate del año en que entra a ejercer su encargo el Presidente de la República, en cuyo caso, podrá prorrogarse hasta el 31 de diciembre. En tanto que el segundo periodo inicia a partir del 15 de marzo y no podrá prorrogarse más allá del 30 de abril del año de su inicio.

El Reglamento Interior del Congreso, de manera complementaria, establece en su artículo 28 que las sesiones ordinarias, serán públicas y con una duración de hasta cuatro horas, las que podrán ser prorrogadas por disposición del presidente de la Cámara o por iniciativa de sus miembros.

Considero que el periodo ordinario de sesiones es insuficiente, pues si bien es cierto el verdadero trabajo legislativo se realiza en las comisiones, es el tiempo de las deliberaciones y decisiones más importantes.

b) En nuestro sistema jurídico, se prevén dos clases diferentes de sesiones extraordinarias, las primeras reguladas por el artículo 67 Constitucional. Sobre estas, resulta pertinente señalar lo manifestado por Daniel Moreno en su libro Derecho Constitucional:

Puede haber también un periodo extraordinario del Congreso o de una sola cámara, como señala el artículo 67, en el que se establece que el Congreso o una sola de las cámaras, cuando se trate de un asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias, cada vez que los convoque para este objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia comisión sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.¹⁸⁵

En cuanto a las segundas, el artículo 28 del citado Reglamento Interior, señala que serán extraordinarias las que se celebren "en los días feriados", dentro de los periodos constitucionales, es decir, las celebradas en los días inhábiles.

c) Este mismo artículo señala que se consideran permanentes a las sesiones constituidas como tales, por acuerdo expreso de los miembros de cada Cámara y para tratar un asunto previamente determinado. Sobre estas sesiones Enrique Sánchez Bringas dice:

Son aquellas sesiones congresionales, camarales o comisionesales en las que los legisladores se constituyen en asamblea hasta desahogar algún asunto que por naturaleza así lo requiera, es decir, no dejan de sesionar hasta cumplir su cometido.¹⁸⁶

d) Además señala el referido artículo 28 del Reglamento citado, que las sesiones son públicas, aunque operan algunas excepciones.

e) Respecto a las sesiones secretas, el artículo 31 del referido ordenamiento, expresa que las sesiones secretas se realizarán "para despachar los asuntos económicos de la Cámara u otros que exijan reserva". El artículo 33 señala que se conocerán en sesión secreta: Las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los oficios que con la nota de "reservados" dirijan la otra Cámara, el Ejecutivo, los Gobernadores o las Legislaturas de los Estados; los asuntos puramente económicos de la Cámara; los asuntos relativos a relaciones exteriores.

¹⁸⁵ MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, p. 440.

¹⁸⁶ SÁNCHEZ, op. cit. p. 428.

3.1.6 Las Funciones del Sistema Representativo

3.1.6.1 Función Legislativa

El Sistema Representativo, encarnado en la figura del Congreso General, es el órgano responsable, a través del procedimiento legislativo, de producir las normas legales que expresan la voluntad del pueblo mexicano y que se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano, únicamente sometidas a la Constitución.

El proceso de formación de las leyes se origina en el ejercicio de la facultad de iniciar la ley. Sobre la iniciativa de ley, el maestro Jorge Sayeg Helú manifiesta que puede ser conceptualizada como: *"la facultad por la que algunos órganos someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley".*¹⁸⁷

Este primer momento se encuentra regulado en el artículo 71 constitucional y reiterado en el artículo 55 del Reglamento Interior del Congreso, que establecen la facultad de iniciar leyes al *Presidente de la República; a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y las Legislaturas de los Estados*. El artículo 122, base primera, fracción V, inciso ñ) de la constitución, en concordancia con lo anterior, reconoce a la facultad de iniciar leyes a la Asamblea Legislativa.

*La iniciativa generalmente se divide en dos partes: la exposición de motivos y el cuerpo de artículos. La exposición de motivos empieza por señalar la Cámara a la que se dirige la iniciativa, en tanto que los artículos van precedidos por la denominación del texto legal y comprenden por una parte, disposiciones de vigencia permanente, y por otra, disposiciones transitorias.*¹⁸⁸

Todos los proyectos de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las Cámaras, los cuales pasaran de inmediato a comisión. Excepto cuando se trate de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos; o bien sobre reclutamiento de tropas, los cuales, como señala el artículo 72 inciso h), deben discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Una vez presentado el proyecto de ley o decreto, se da inicio a la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley o decreto; esta fase está regulada en los artículos 72 de la Constitución y del 95 al 135 del Reglamento Interior del Congreso.

Recibido el proyecto por una de las Cámaras, el presidente de la misma lo turnará a la comisión a la que corresponda el estudio en razón de la materia que entrañe la iniciativa legislativa. De esta manera, la Cámara que ha recibido la iniciativa se constituye en la Cámara de Origen, dejando a la otra Cámara como revisora.

En este momento las Comisiones legislativas realizarán el estudio de las iniciativas a fin de presentar un dictamen. Al respecto Cecilia Mora Donatto señala:

Todo dictamen de comisión deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funda y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Para que haya dictamen, éste deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen la Comisión. Si alguno o algunos disintiesen de la mayoría podrán presentar su voto particular. Una vez firmada la iniciativa, se publicará junto

¹⁸⁷ SAYEG, Introducción... op. cit. p. 213.

¹⁸⁸ SEMPE Minvielle, Carlos, Técnica Legislativa y Desregulación, p. 3

*con los votos particulares, si los hubiera, a más tardar cuarenta y ocho horas antes de la sesión en que sean puestos a discusión y votación.*¹⁸⁹

Los dictámenes en su totalidad estarán sujetos a discusión en lo general, y después en lo particular, cada uno de sus artículos; cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez. Una vez agotada la discusión en lo general y consultado el Pleno sobre los artículos reservados para discusión en lo particular, en un solo acto se votará el dictamen en lo general y los artículos no reservados. Si el dictamen es rechazado, se pondrá a discusión el voto particular. Si fueran más de uno los votos se discutirá el del grupo parlamentario de mayor número de diputados y así sucesivamente hasta agotarlos todos.

En el caso de que un artículo o varios de ellos fueran rechazados por la Cámara, esa parte regresará a Comisión para que ésta lo reelabore, tomando en consideración todo lo dicho durante la discusión, y lo presente nuevamente en sesión posterior. En cuanto a la parte del proyecto de ley aprobado quedará a disposición de la Presidencia de la Mesa Directiva y no podrá turnarse a la colegisladora hasta que no se presente la nueva propuesta de la Comisión Dictaminadora y la Cámara resuelva lo conducente.

Una vez que fue aprobado el dictamen en la Cámara de origen se pasará a la Cámara Revisora, que lo turnará igualmente a las comisiones correspondientes, para que después de que sea dictaminado se someta a debate del seno. En este momento pueden presentarse, las siguientes situaciones:

1) Que la Cámara de revisión apruebe el proyecto de ley sin modificaciones, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente (artículo 72, inciso a) constitucional).

2) Si el proyecto es rechazado en su totalidad por la Cámara revisora, se regresará a la Cámara de origen con las observaciones que se hubiesen formulado. Si la de origen lo vuelve a aprobar por la mayoría absoluta, la revisora deberá examinarlo nuevamente y si lo aprueba se pasará a la siguiente etapa del procedimiento legislativo. Por el contrario, si lo rechaza, el proyecto no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones. (artículo 72, inciso d) constitucional).

3) Si la Cámara revisora desecha el proyecto sólo en parte o lo modifica o lo adiciona, lo devolverá a la de origen para que examine lo desechado o reformado, sin que se puedan alterar los preceptos aprobados. Si la Cámara de origen reprueba lo desechado o reformado por la revisora, por mayoría de votos, el proyecto regresará a la revisora y si ésta insiste en lo que desechó o reformó, el proyecto en su integridad, no podrá presentarse nuevamente sino hasta el siguiente período de sesiones. En este caso, las Cámaras, por mayoría absoluta, pueden acordar que se expida la ley o el decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven las adiciones o reformas para el siguiente período de sesiones.

Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto por ambas Cámaras se remitirá al Ejecutivo, firmado por los Presidentes y un Secretario de cada una de las Cámaras, para que el Presidente manifieste en su caso su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación, o de lo contrario, exprese su inconformidad formulando objeciones al proyecto.

En caso de que el Presidente de la República este conforme con la totalidad del proyecto, procederá a sancionarlo y a disponer que se promulgue como ley. Tal como señala la Constitución en su artículo 72 inciso b): *Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de 10 días útiles; a no ser que corriendo este término,*

¹⁸⁹ MORA, op. cit. p. 22.

hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

Como puede observarse, este es el momento en el que el Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier ley, debido a que la constitución le otorga esta facultad.

La Cámara de origen deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

La obligación del presidente de la República para promulgar las leyes se encuentra establecida en el artículo 89 fracción I constitucional. Sobre la promulgación Sánchez Bringas comenta:

La promulgación de las leyes y decretos impone al presidente la obligación de expedir un decreto compuesto de cuatro elementos: 1. El texto de la ley o decreto del Congreso que sean materia de la promulgación; 2. El mandato presidencial a la población sobre la obligación de obedecer la ley o decreto que se promulga; 3. La orden de publicación en el Diario Oficial de la Federación para que se haga del conocimiento público y pueda iniciarse la vigencia de la ley o decreto congresionales; y 4. La firma del Secretario de Estado o jefe del Distrito Federal a que el asunto corresponda.¹⁹⁰

Junto con la sanción y la promulgación, el Presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley, como medio para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos. La publicación de las leyes se realiza en el Diario Oficial de la Federación.

3.1.6.2 Función Presupuestaria

La función presupuestaria del Congreso comprende la aprobación de la Ley de Ingresos, del Presupuesto de egresos de la Federación y la Revisión de la Cuenta Pública, al establecer la Constitución en el artículo 74, fracción IV, que corresponde al Ejecutivo Federal presentar anualmente a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto del Presupuesto de egresos de la Federación, cuya aprobación, en este último caso es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Dentro de la facultad financiera de las Cámaras deben incluirse las atribuciones que la Constitución confiere en el artículo 73 al Congreso de la Unión, en este sentido las facultades relativas a la función presupuestaria, son las siguientes:

1) Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (fracción VII)

2) Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente, Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública (fracción VIII).

¹⁹⁰ SÁNCHEZ, op. cit. p. 435.

3) Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (fracción XI)

4) Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales y para reglamentar su organización y servicio (fracción XIV);

5) Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban tener, dictar reglas para determinar al valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas (fracción XVIII).

6) Para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

7) Para establecer contribuciones: 1o. Sobre el comercio exterior; 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional; 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y 5o. Especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; f) Explotación forestal, y g) Producción y consumo de cerveza (fracción XXIX).

Se debe añadir a todas las facultades mencionadas anteriormente, la facultad conferida al Congreso de la Unión, en el artículo 131 constitucional para aprobar las facultades excepcionales concedidas al Ejecutivo en materia arancelaria, comercio exterior, economía interna y estabilidad en la producción nacional.

3.1.6.3 Función de Control

Nuestra Constitución Política vigente, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, contemplan la regulación de los actos de control que realiza el Sistema Representativo, los más importantes son, como señala de Susana Pedroza de la Llave, los siguientes:

En México los actos de control de la institución representativa son, entre otros, la Comisión de Vigilancia, la solicitud de información y documentos, las Comisiones de Investigación y las comparecencias de miembros de gobierno... También son actos de control de la institución representativa el juicio político, la declaración de procedencia, el nombramiento de cargos, la ratificación de los tratados internacionales, la autorización para la suspensión de garantías y las facultades delegadas.¹⁹¹

En este sentido, tenemos que las facultades del Congreso de la Unión, en relación con los actos de control del Sistema Representativo y de acuerdo a lo establecido en la Constitución, son las siguientes:

1). Dar su aprobación para suspender al Ejecutivo para suspender, en un tiempo limitado, las garantías que dificulten hacer frente a las situaciones de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; así como, autorizar al

¹⁹¹ PEDROZA de la Llave, Susana Thalía. El Control del Gobierno: Función del Poder Legislativo, p. 197.

presidente para legislar, con el propósito de superar la emergencia. (artículo 29, en relación con el 49 constitucional).

2) El presidente de la República asistirá ante el Congreso a la apertura de sus sesiones ordinarias del primer periodo. Asimismo, presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general de la administración pública del país, que será analizado por las Cámaras en sesiones subsiguientes. (artículo 69 en relación con los artículos 65 y 66 constitucionales, artículos 5º al 8º de la Ley Orgánica del Congreso y artículos 188 a 197 de su Reglamento).

3) Crear o supervisar empleos públicos de la Federación y aumentar o disminuir sus dotaciones (artículo 73 fracción XI).

4) Declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo (artículo 73 fracción XII).

5) Conceder licencia al Presidente, designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, así como aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República (artículo 73, fracción XXVI y XXVII respectivamente).

6) El Congreso de la Unión calificará, en caso de que el Presidente de la República renuncie al cargo, la causa grave por la que éste renuncia. La sesión será conjunta (artículo 86 constitucional, en relación con el artículo 5º de la Ley Orgánica del Congreso y 36 de su Reglamento).

7) Autorizar al Presidente de la República para que pueda ausentarse del territorio nacional (artículo 88 constitucional).

8) Los Secretarios y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que se haya inaugurado el periodo de las sesiones ordinarias para que comparezca ante el Congreso a dar cuenta del estado que guardan sus ramos. (artículo 93 párrafo primero).

9) Hacer comparecer, cualquiera de las Cámaras, a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, Jefes de Departamentos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades (artículo 93 párrafo segundo).

10) Establecer organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de las quejas en contra de los actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos (artículo 102).

11) La Cámara de Diputados y la de Senadores impondrán, mediante juicio político, las sanciones correspondientes, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (artículos 109, primera fracción y 110).

3.1.7 La Reelección de los Legisladores

3.1.7.1 La Prohibición del artículo 59 Constitucional

En México a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 1933, se establece en el artículo 59 constitucional la prohibición de reelección inmediata a los diputados y senadores del Congreso de la Unión. En los siguientes términos:

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

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

De esta manera, en este artículo se niega la posibilidad jurídica de los legisladores, para contener nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio.

Esta disposición fue introducida en el texto constitucional como complemento institucional de la prohibición de la reelección del Presidente de la República, que se extendió a los demás cargos de elección popular, aunque en el caso específico de los legisladores Federales sólo para el periodo siguiente. El origen del artículo que comentamos lo constituye la Convención del entonces Partido Nacional Revolucionario, celebrada en Aguascalientes, como respuesta al planteamiento formulado por el presidente Elías Calles en su informe de gobierno de 1832.

Dicha iniciativa fue presentada a la Cámara de Diputados el 16 de noviembre de 1832. Posteriormente, turnándose a la Comisión de Puntos Constitucional y 1ª de Gobernación, quienes reconocieron en su dictamen:

... creemos que la no reelección indefinida de los elementos del Poder Legislativo traería consigo un gran inconveniente porque siendo numerosísimos esos cuerpos colegiados, difícilmente se encontrarían verdaderas generaciones aptas y nuevas que vinieran a reemplazar a las que terminasen¹⁹².

Hasta la fecha este artículo no ha sufrido modificaciones, aún cuando desde hace tiempo se ha manifestado la conveniencia de hacerlo, con el objeto de fortalecer al Poder Legislativo, mediante el establecimiento de una verdadera carrera parlamentaria. Su iniciativa de reforma fue presentada por el Partido Popular Socialista en 1964. Establecían sus propuestas en siete consideraciones, que Manuel Barquín Álvarez resume de la siguiente manera:

El objetivo de dicho principio ha sido, históricamente, impedir la continuación del Presidente de la República, pero no la de los miembros del Congreso, respecto de los que debe entenderse como una cuestión de tiempo y no de principio; la reforma que permitió la incorporación de los diputados de partido ha cambiado la concepción tradicional del mandato de partido y representar a este; el propósito de la reforma no se cumplirá si cada tres años debe reemplazarse a los representantes de los mismos, en todos los países la reelección de los representantes es ley y costumbre porque sólo los partidos que los proponen pueden saber quiénes merecen su confianza y porque la actividad parlamentaria requiere capacidad y experiencia, el actual periodo de sesiones de cuatro meses anuales es insuficiente para que los representantes adquieran la experiencia que el cargo requiere; si la reforma electoral ha de trascender, será a

¹⁹² MICHEL, op. cit. p. 38.

*condición de que sus representantes estén altamente capacitados para exponer y defender sus intereses.*¹⁹³

Sin embargo, el dictamen de la Comisión de la Cámara de Senadores determina que para "alcanzar las metas señaladas no es necesaria la reforma propuesta, ya que la Constitución vigente ofrece en su conjunto y específicamente en varios de sus preceptos, las bases y el camino para alcanzar dichos objetivos en la actual etapa del desarrollo cívico del país"¹⁹⁴. El dictamen fue aprobado, sin discusión, por unanimidad de votos. Ante la negativa del Senado, esta propuesta fue desechada. Sin embargo, que es indudable la importancia que dicha propuesta reviste, independientemente de que no haya progresado.

Posteriormente, en el año de 1998 se presentaron tres iniciativas de reformas al artículo 59 constitucional para permitir la reelección inmediata de los legisladores y más recientemente el Partido Acción Nacional en el 2002 presentó una iniciativa para reforzar diversas disposiciones constitucionales tendientes al fortalecimiento del Poder Legislativo, una de ellas es precisamente la incorporación de la reelección inmediata de los legisladores, mediante la reforma del artículo 59 constitucional. Con ello, se puede ver la necesidad de reformar este artículo para permitir el establecimiento de una verdadera carrera parlamentaria tendiente a mejorar el trabajo legislativo.

Conforme a la doctrina actual, la prohibición de la reelección de los Diputados y Senadores que integran al Sistema Representativo, impide realizar una carrera política dentro del Poder Legislativo, quedando subordinado al Ejecutivo y dificulta la profesionalización de los legisladores. Tal es el caso de José Gamás Torruco quien señala:

*El legislador sugiere para desarrollar su trabajo un cúmulo de información, la adquisición de conocimientos y habilidades particulares, la disciplina de ubicar la ley dentro del contexto social, integral y de la circunstancia temporal, además de identificarla como parte de un orden homogéneo y de adquirir la técnica de elaboración de expresión del contenido de las mismas. La permanencia de los legisladores indudablemente reforzaría al Congreso de la Unión como órgano, entendido como representación nacional y ámbito institucional de consenso que permita un "leal", responsable y efectivo contrapeso al Ejecutivo dentro del régimen de división y colaboración de poderes establecido en la Constitución. La democracia interna de los Partidos políticos sería indudablemente el más efectivo contrapeso de la formación de "clites políticas".*¹⁹⁵

De manera similar, Manuel Barquín señala que el principio de reelección inmediata de los legisladores, no puede ser considerado como democrático. Dice:

*La prohibición relativa de reelección no puede ser postulada como una disposición cuya inclusión en la Constitución favorezca a la causa de la democracia, ya que no es posible encontrarla como un requisito de esta última, ni en la doctrina, ni en la práctica, sino que por lo contrario, varios de los países calificados como democráticos permiten la reelección de los integrantes del Legislativo, y en algunos casos, como en el modelo original del presidencialismo, constituye uno de los mecanismos de la mecánica interior de la organización del Poder Legislativo.*¹⁹⁶

Por lo anterior, considero que es de vital importancia establecer el principio de no reelección inmediata de los integrantes del Sistema Representativo, tendiente a mejorar y profesionalizar la función legislativa, para que ejerza cabalmente con sus funciones constitucionales.

¹⁹³ BARQUÍN Álvarez, Manuel. *Constitución Política Comentada y Concordada*, p. 86.

¹⁹⁴ MICHEL, op. cit. p. 199.

¹⁹⁵ GAMÁS, op. cit. p. 843.

¹⁹⁶ BARQUÍN, op. cit. p. 93.

Además, al depender de los gobernantes la elección de los legisladores se permitirá tener representantes comprometidos con su electorado y no con un partido político, atendiendo las necesidades reales de la sociedad. Pues uno de los problemas centrales por los cuales el Sistema Representativo en México ha perdido fuerza y credibilidad, es la falta de vinculación e interacción entre los legisladores y sus representados. Ello, se ha dado por que no existen los incentivos para que una vez electo, un legislador regrese a su respectiva localidad para atender las propuestas e inquietudes de sus representados.

3.1.7.2 La Reelección Alterna

El artículo 59 constitucional, que establece el principio de no reelección de los legisladores que integran el Sistema Representativo en nuestro país, tolera que la reelección se de en forma alternada, con el objeto de atenuar las dos posiciones extremas de la reelección y no reelección. Al respecto Ignacio Burgoa Orihuela comenta:

Debe destacarse que la mencionada prohibición no impide que la persona que haya sido senador o diputado pueda ser electo para integrar la Cámara distinta a ala que hubiere pertenecido, inclusive dentro del periodo inmediato, por lo que, por otra parte, sucede frecuentemente en la práctica política.¹⁹⁷

Como puede verse este artículo permite, que los legisladores se intercambien constantemente de una Cámara a otra, indistintamente en cada nuevo periodo, cosa que ocurre frecuentemente.

3.1.7.3 La Reelección Mediata

Además, el artículo en comento establece que los Diputados y Senadores del Sistema Representativo, entre una y otra elección del mismo legislador deben dejar mediar al menos un periodo legislativo de descanso. Tal y como señala Ignacio Burgoa:

El artículo 59 constitucional establece que éstos "no podrán ser reelectos para el periodo inmediato", salvo que hayan tenido el carácter de suplentes, alzando esta prohibición a los propietarios tanto para volverlo a serlo como para asumir tal carácter en el citado periodo. Esta irregularidad que se implantó en el año de 1933, la hemos calificado de relativa, porque sólo opera para el periodo inmediato y no así para los subsecuentes.¹⁹⁸

Esto es, se establece la posibilidad jurídica de que los Diputados y Senadores se puedan reelegir al mismo cargo de elección popular dejando pasar un periodo; sin embargo, mediante este mecanismo se dificulta la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad permanente y experta.

3.2 El Sistema Representativo en otros países

3.2.1 Francia

La Constitución de Francia, establece un Parlamento bicameral, formado por la Asamblea Nacional y el Senado. Las Diputados de la Asamblea Nacional son electos mediante el sufragio directo y los del Senado por sufragio indirecto, a fin de que se asegure la representación de las colectividades

¹⁹⁷ BURGEOA, op. cit. p. 715.

¹⁹⁸ Ibid. p. 714.

territoriales de la República. Estableciendo que su Ley Orgánica fijara la duración de los miembros de cada Asamblea, el número de sus miembros y las condiciones den para su elección. De esta manera la Ley Orgánica prevé: *el mandato de la Asamblea Nacional es de cinco años, mientras que los Senadores son elegidos por nueve años, renovándose por tercios cada tres*¹⁹⁹. En cuanto a sus funciones el maestro García Pelayo dice:

*El Parlamento se reúne de pleno derecho para el periodo anual de sesiones el primer martes de octubre, y la suspensión de éstas no puede exceder de cuatro meses a lo largo de todo el año. Cuando la Asamblea no está reunida puede ser convocada por la Mesa por propia iniciativa o a instancia de un tercio de diputados o del presidente del Consejo de ministros. Si el periodo de sesiones abarca más de siete meses, el presidente del Consejo puede declarar su clausura mediante decreto aprobado en Consejo de ministros. Solo se admite un caso de disolución de la Asamblea, a saber: cuando en el periodo de año y medio ocurriesen dos crisis ministeriales por falta de apoyo de la Asamblea, expresada en un voto de censura o en la pérdida de la cuestión de confianza. En esta eventualidad, la disolución, previa consulta al presidente de la Asamblea, es decidida en consejo de ministros y se lleva a cabo por decreto del Presidente de la República.*²⁰⁰

3.2.2 Italia

El Sistema Representativo italiano es bicameral, compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado de la república. María Isabel Alvarez Velez nos señala como esta integrado:

*La Cámara de Diputados se compone de seiscientos miembros elegidos por un periodo de cinco años, por sufragio universal y directo de todos los ciudadanos italianos que hayan cumplido dieciocho años, mediante un sistema de representación proporcional de lista, con un complicado mecanismo de reparto de los restos de la escala nacional. El Senado de la República se compone de trescientos quince senadores electivos y un número variable de senadores vitalicios. Los senadores electivos son elegidos en cada Región en número proporcional a su población, si bien la Constitución garantiza al menos siete Senadores a cada una de ellas, con excepción de Moliese y Valle de Aosta. Su mandato es de cinco años. Los senadores vitalicios son los antiguos Presidentes de la República, así como diversas personalidades de la vida económica, cultural o social, que hayan prestado importantes servicios a la Nación. Son nombrados por el Presidente de la República.*²⁰¹

Ahora bien, respecto de la reelección de los miembros del Sistema Representativo, la Constitución Italiana, no establece expresión alguna, estableciendo que los casos de inelegibilidad o compatibilidad serán regulados por la ley de la materia.

3.2.3 España

En la Constitución española se establece que representan al pueblo las Cortes Generales, formadas por el Congreso de Diputados y el Senado. El Congreso de diputados se compone de un mínimo de trescientos y un máximo de cuatrocientos diputados elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, bajo el principio de representación proporcional, en circunscripciones electorales conformadas a razón de una por cada provincia; las poblaciones de Ceuta y Melilla deben estar representadas por un diputado cada, los Diputados son electos por un mandato de cuatro años.

¹⁹⁹ ÁLVAREZ Velez, María Isabel. *Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea*. p. 304.

²⁰⁰ GARCÍA Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. p. 504.

²⁰¹ ÁLVAREZ, op. cit. p. 410.

En cuanto la composición del Senado, la constitución Española señala que el Senado es la Cámara de representación territorial, esta integrado por doscientos ocho senadores, electos cada cuatro años.

Respecto a la reelección de los integrantes del Sistema Representativo, encontramos que no establece prohibición alguna.

3.2.4 Alemania

De acuerdo con el establecimiento de un Estado Federal el Parlamento alemán es bicameral, integrado por el Bundesrat o Consejo Federal, que representa a los Estados federados y por el Bundestag o Consejo Nacional, que representa al conjunto de la Nación alemana.

El Bundesrat esta compuesto por miembros de los gobiernos de los Estados federados, que son nombrados y revocados por el ejecutivo respectivo, a razón de un mínimo de tres miembros por Estado y un máximo de seis, utilizando el criterio proporcional al número de sus habitantes. El Consejo Federal adopta sus decisiones por mayoría de votos, pero los miembros de cada Estado emiten sus votos uniformemente, es decir, por bloque.

Ahora bien, en cuanto a los miembros del Consejo Nacional o Bundestag, sus diputados son elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Sus diputados son los representantes de la totalidad de la población, y no están sujetos a mandato imperativo, sino sólo a los dictados de su conciencia. La duración de los diputados es de cuatro años.

Respecto al principio de reelección, la Constitución alemana de manera implícita lo permite, pues establece como requisitos de elegibilidad, solamente la mayoría de edad.

3.2.5 Estados Unidos

La Constitución de Estados Unidos establece que los Poderes Legislativo que otorga la misma corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes. Al respecto García Pelayo dice:

El Congreso, es pues, el conjunto del cuerpo legislativo, que encierra en sí la dualidad clásica del Estado Federal: una Cámara -la de representantes- que en principio representa al pueblo de los Estados Unidos como totalidad, y otra -el Senado- que representa a los Estados en tanto que personalidades autónomas²⁰².

La Cámara de Representantes estará formada por miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos Estados, mediante el sufragio indirecto.

Respecto a la integración del Senado, la constitución norteamericana señala que se compondrá de dos Senadores por cada Estado, elegidos por seis años por la legislatura del mismo, y cada Senador dispondrá de un voto. Además, no será senador ninguna persona que no haya cumplido 30 años de edad y sido ciudadano de los Estados Unidos durante nueve años y que, al tiempo de la elección, no sea habitante del Estado por parte del cual fue designado.

En cuanto al principio de reelección de los miembros del Sistema Representativo norteamericanos, encontramos que permite su reelección de manera indefinida.

²⁰² GARCÍA, o7p. cit. p. 398.

3.2.6 Argentina

El Sistema Representativo en Argentina, recae en un Congreso compuesto de la Cámara de diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires.

La Cámara de Diputados se integra con representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital 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.

Respecto al Senado, la constitución de Argentina establece que se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos.

Respecto al principio de reelección de los Diputados y Senadores del Sistema Representativo, la constitución Argentina establece:

Artículo 50.- Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles; pero la Sala se renovará por mitad cada bienio; a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer período.

Artículo 56.- Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente, pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

3.2.7 Guatemala

La Constitución de Guatemala establece que la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, es decir, en Guatemala se establece un sistema unicameral. Estableciendo de manera expresa la facultad de los diputados para reelegirse, en su artículo 157 constitucional, el que reproducimos a continuación:

ARTÍCULO 157.- Potestad legislativa y elección de diputados. La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

CAPÍTULO CUARTO

LA PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO

4.1 La Crisis de la Representación Política

*Uno de los grandes problemas de la moderna representación política, que se presenta en todas las naciones democráticas es: la disyuntiva entre la legitimidad de las instituciones representativas y su eficiencia y racionalidad; planteado por Sartori: su responsabilidad "como dar cuentas" y responsabilidad "como desempeño competente"*²⁰³

Al respecto, Miguel Carbonell sostiene que la democracia todavía no se ha consolidado y que en que en nuestro país siguen pendientes los problemas en materia de democracia y representación políticas. Pues no se ha planteado con seriedad un concepto de democracia que en verdad sirva para *el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo* tal y como lo plasma el artículo tercero constitucional.

En este sentido, el representante tiene que atender las necesidades reales de la sociedad, porque el derecho tiene que estar sustentado en la realidad, esto es, debe mantener una relación directa con la comunidad que él representa, con los grupos de interés, con los factores reales del poder, con los grupos culturales, con organizaciones no gubernamentales. Pero además tiene que tener un contacto directo con los fenómenos, con los hechos que suceden. Pues, en la medida en la cual la ley se transforma en más democrática, aquella adquiere un matiz de mayor existencia y pierde coercibilidad. La credibilidad de la ley no se encuentra en el discurso de la fuerza sino en el discurso de la aceptación de su contenido por lo que representa para todos.

Jesús Silva-Herzog Marqués ha reconocido que la función del Sistema Representativo no sólo es legislativa: *es también un foro privilegiado de representación política, el espacio del debate nacional y el gran supervisor del Ejecutivo. Para que pueda cumplir con esas tareas, resulta claro que necesita afianzar su legitimidad, es decir, consolidar la base de su poder que es, en pocas palabras, su representatividad.*²⁰⁴

De esta manera, si la representación significa dar voz a los diversos intereses ciudadanos, seguramente los medios para articular y organizar dichos intereses son relevantes. En consecuencia, el asunto de la representación nos lleva necesariamente al sistema de partidos y al electoral, esto es, a las reglas prácticas para elegir al Congreso. Al respecto Benito Nacif señala que son precisamente estas tareas las que han sido intervenidas por el Ejecutivo y las que ha hecho que su papel representativo sea insignificante o de escaso valor político, en términos democráticos: *Debe resaltarse que se ha hecho sin necesidad de violar la constitución. La adopción de un conjunto de reglas para regular la participación y la elección de los miembros al Congreso, y la consecuente creación y reproducción del*

²⁰³ RODRÍGUEZ Lozano, Amador. *Reforma al Poder Legislativo*, p. 21.

²⁰⁴ SILVA-HERZOG, op. cit. p. 15

sistema de partido hegemónico, fueron los instrumentos para poner el control del Congreso en manos del ejecutivo²⁰⁵.

En nuestro país, uno de los problemas que se ven en el Sistema Representativo, es el relativo a la sustitución de la democracia por factores muy alejados a la misma, es decir, vista extralímites como hasta ahora se ha visto. Esto se refiere a la actuación de las clases políticas al margen de la sociedad. En este sentido, hay una sensación no solamente de banalización de la política, sino escepticismo de la sociedad sobre la actuación de los legisladores en los que conciernen a toda sociedad. Lo anterior se puede comprobar con los resultados obtenidos en la encuesta realizada por el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Gobernación del 2001, en donde de 18 opciones, quienes menos confianza despiertan son las cámaras de Diputados y Senadores, así como los partidos políticos.

Esto es importante, pues como señaló hace 20 años, C.B. Macpherson: "Lo que cree la gente acerca de un sistema político no es ajeno a él sino que forma parte de él" y añadió: "Esas creencias, cualquiera que sea la manera en que se formen, determinan efectivamente los límites y las posibilidades de evolución del sistema, determina lo que la gente puede aceptar y lo que va a exigir... si la percepción es que los actores democráticos no pueden hacer mejor las cosas, ese será ya el primer límite del nuevo sistema, y un primer triunfo del pasado".³

De manera complementaria, citaremos los resultados de las encuestas realizadas por la María del Carmen Nava Polina y Jeffrey A. Weldon, en donde se muestra que la opinión de la sociedad respecto de los Diputados todavía deja mucho que desear, sin embargo, encontramos que esta va en aumento.

Opinión acerca de la Cámara de Diputados (LVII Legislatura)					
1999			2000		
Opinión	Agosto	Noviembre	Febrero	Mayo	Agosto
Muy Buena	2%	3%	3%	2%	3%
Buena	19%	22%	22%	23%	27%
Ni buena ni mala	25%	25%	29%	30%	27%
Mala	27%	28%	21%	21%	18%
Muy mala	9%	6%	8%	7%	6%
No sabe/no contestó	18%	16%	17%	17%	19%

Opinión de la Cámara de Diputados por identificación Partidista				
Agosto 2000				
	Muy buena/buena	Ni buena ni mala	Mala/Muy mala	No sabe/ No contestó
Príista	38%	28%	14%	20%
Panista	31%	28%	26%	15%
Perredista	33%	20%	24%	23%

Fuente: Nava Polina, Ma. Del Carmen y Jeffrey A. Weldon. Numeralia de la Legislatura del H. Congreso de la Unión, en Altamirano, agosto- septiembre 2000.

²⁰⁵ NACIF Benito, Para Comprender la Disciplina de Partido en la Cámara de Diputados de México: El Modelo de Partido Centralizado, p. 69.

La desconfianza que presenta la sociedad respecto de la actuación de los legisladores, se bebe en gran medida a los graves problemas que enfrenta nuestro del país y las reformas estructurales pendientes (eléctrica, laboral y fiscal, entre otras). Pues, los legisladores se han quedado cortos para reflejar una representación coherente de intereses para mantener una rendición de cuentas sobre los actos del gobierno. Tal y como Víctor Alarcón Olguín apunta:

*Resulta preocupante constatar la frecuencia con que grupos y segmentos de la sociedad deben acudir a la presión y a la violencia para llamar la atención de autoridades que determinan evadiendo su responsabilidad, suponiendo que de manera "natural" o "económica" los problemas no requieren esfuerzos significativos de intervención que afecten la lógica de los costos y los beneficios del sistema. Mantener marginada a la sociedad paradójicamente elimina a quienes deben ser los usuarios más importantes de dicho mercado político y hace que los bienes públicos democráticos sigan siendo inaccesibles para la inmensa mayoría de la población. Sin embargo, cabe reconocer que las virtudes de una convivencia civilizada también deben obligar a general expectativas responsabilidades de tolerancia y respeto mutuo dentro y desde la propia ciudadanía para prevenirla de los excesos y falsas promesas de los neopopulismos y demagogos reaccionarios que usualmente proliferan en tiempos de crisis*²⁰⁶.

En suma, la apatía y la falta de credibilidad que tiene la ciudadanía hacia sus instituciones y hacia la política obedecen, en parte, a que en su principal instancia representativa no encuentra el eco de su voz en las discusiones que de ella emanan. Lo anterior, se puede reflejar en el índice de abstencionismo que aumenta, en las elecciones Federales intermedias, que sólo cubren lo referente a la Cámara de Diputados.

Al respecto se sabe que en 1994 el índice de abstencionismo fue de 22% y en el año 2000 fue de 36.3%²⁰⁷. La elección de 1994 es la elección con el nivel de abstención más bajo de los últimos 15 años, ello de debe en parte a su grado de confiabilidad, dado que en 1994 se contaba con el Instituto Federal Electoral, un órgano totalmente ciudadanizado. Sin embargo, encontramos que en las elecciones posteriores, dentro del periodo sexenal del ex -presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en el año de 1997 se realizó la renovación de la Cámara de Diputados, en donde en cuanto al nivel de participación hubo un retroceso ya que hubo un porcentaje de participación de 57.67% y una abstención de 42.33%²⁰⁸.

En una entrevista a Arturo Núñez Jiménez, ex Director General del Instituto Federal Electoral, sobre las causas que propiciaron el abstencionismo en estas elecciones en una magnitud que no se conocía en México desde hace muchos procesos electorales federales, señaló que: descontando que siempre tiene menor participación una elección legislativa sola que una que coincide con la presidencial, podría apuntarse como posible causa de abstención que en esta ocasión no estaba en juego la hegemonía del PRI -como lo estuvo por lo menos desde 1988- y eso generó menor interés.²⁰⁹

Pese, a los avances democráticos en el Congreso debido a su pluralidad que se ha venido dando en los últimos tiempos, no se ha logrado traducir esos avances en un mayor bienestar de la sociedad. Pues, la pobreza se ha extendido sin freno en los últimos años y a ello se ha sumado, recientemente, la explosión de criminalidad y violencia que se vive en muchas ciudades de la República. "En la medida en que la democracia mexicana no sirva para combatir la pobreza (o por lo menos posibilite en

²⁰⁶ FÉRNANDEZ Santillán, José. *Consolidación Democrática y Sociedad Civil*, p. 43.

²⁰⁷ PÉREZ de los Reyes, Marco Antonio. *Los Comicios Federales de 2003*. En Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral, p. 17.

²⁰⁸ LÓPEZ Marques Emeterio. *El Fenómeno del Abstencionismo y la Participación ciudadana en el Contexto Mexicano*, p. 12.

²⁰⁹ NÚÑEZ Jiménez, Arturo. *El Abstencionismo Afloró en una Dimensión Desconocida para México*. en Prensa. 15 de julio del 2003.

*términos reales las políticas públicas que la combatan de forma eficaz) y para garantizar un mínimo de seguridad para los habitantes, es poco probable que pueda arraigar en el ideario colectivo de la nación*²¹⁰.

Y al final de cuentas los ciudadanos queremos normas buenas, normas observables, normas que sean útiles para la ciudad, que puedan armonizar los diferentes intereses que tenemos, que puedan proteger nuestro patrimonio, nuestra vida, nuestra seguridad, nuestra libertad de pensar, de comerciar, normas que sean equitativas, que sean igualitarias, normas todas al final de cuentas que queremos para tener una mejor vida, convivir mejor, ser mejores, tener una buena familia y buen trabajo. Pues, en la medida que el Congreso como Sistema Representativo produzca condiciones para que el pueblo de México, especialmente los más desfavorecidos, progrese habrá cumplido su tarea.

4.2 El Fortalecimiento del Sistema Representativo como Condición para el Desarrollo Democrático en México

Alonso Lujambio distingue las diferentes variables que explican la debilidad del Sistema Representativo Mexicano posrevolucionario, entre ellas, la reforma constitucional de 1933, que prohibió la reelección inmediata de los Diputados y Senadores Federales; que junto con la reforma estatutaria del PNR, llevaron al debilitamiento y desaparición de los partidos y maquinarias locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional y más específicamente del "Jefe Máximo. Como ha escrito:

*La no reelección de ambos, presidente y legisladores, junto con la continuidad del liderazgo del partido en manos del titular del Poder Ejecutivo en turno, generaron un extraordinario efecto inhibitor de la iniciativa del Legislativo como poder, sin que se modificaran los aspectos centrales de sus atribuciones constitucionales. Con las nuevas reglas, la disciplina de los congresistas se pagaba políticamente, porque el presidente de la República en turno o en el siguiente la premiaba con a promoción de carreras políticas en la burocracia del partido, en la burocracia de las dependencias del Ejecutivo, en las empresas del Estado, con otros cargos de elección popular, etcétera. Por el contrario, la indisciplina de un congresista equivalía a ver truncada su carrera política.*²¹¹

Además, Lujambio señala que otro factor determinante para el debilitamiento del Poder Legislativo, lo constituyó el carácter no competitivo de las elecciones mexicanas; y finalmente, señala que el factor más importante lo constituyó la sobrerepresentación del PRI en el Congreso, pues al contar con más del 66%, es decir, con los dos tercios necesarios para reformar la constitución el Presidente de la República no necesitó ninguna otra fuerza política para reformar la constitución.

En este sentido, el Congreso ensaya a dejar de ser una institución refrendadora de las decisiones del Ejecutivo. Su nueva estructura política da pauta para identificarle como una institución democrática y plural en la que se articulan y representan los intereses del electorado, y en donde se reconocen como sus funciones, la representación social, legislar y ejercer el control del gobierno. Es por sí mismo una instancia en la que se toman decisiones que trascienden en el ejercicio del gobierno. En este sentido juegan un papel determinante los partidos de mayoría o minoritarios, porque son quienes articulan la acción entre gobierno y parlamento.

El nuevo rol opositor altera la inercia del Congreso en la que se concebía como una institución débil, reactiva, puesto que prácticamente sólo refrendaba las iniciativas presentadas por el Presidente de la República en turno. Los grupos parlamentarios desalentados para proponer iniciativas de ley

²¹⁰ CARBONELL, Miguel. Democracia y Representación en México: Algunas Cuestiones Pendientes. P. 79.

²¹¹ LUJAMBIO, Alonso. Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México. p. 168.

porque serían bloqueadas por el partido hegemónico, comienzan un nuevo dinamismo creando mecanismos institucionales que les permita aumentar su influencia en las decisiones de la agenda política.

Como he señalado, en estos últimos años han experimentado que el Congreso, los partidos políticos y la sociedad civil vayan asumiendo en mayor medida su responsabilidad, en el contexto de la nueva realidad. Esto forma parte del proceso de democratización que deseamos pero que no hemos podido encauzarlo y estructurarlo al nivel de las circunstancias del país exigen. Es más fácil reconocer los defectos del pasado que construir las virtudes del presente. En este contexto, cobra relevancia la gobernabilidad democrática, la cual se refiere a la *“forma de cómo hacer gobernable la democracia, cómo avanzar en el proceso de democratización en el marco de las reglas e instituciones de naturaleza democrática”*.²¹²

En el plano de las instituciones políticas, la democracia que esta pendiente está vinculada con los diversos rubros de la reforma del Estado, particularmente lo que respecta a la forma de gobierno y organización de poderes públicos. En este sentido el fortalecimiento del Sistema Representativo es un de los problemas y tareas que en México siguen pendientes en materia de democracia y representación. Al respecto, en una encuesta realizada por el IFE, sólo 40% de la población entrevistada identificó que es el Congreso de la Unión el que tiene la facultad de reformas a la Carta Magna, pero la segunda respuesta más frecuente, con 29% de casos, identificó la atribución de cambios constitucionales en el Presidente, quien no la tiene.

Desde Aristóteles hasta el pensamiento liberal de Locke y Montesquieu, ha existido la idea de controlar el Poder mediante su división, no sólo como una forma de obtener una separación funcional de competencias, sino también como garantía de control o autocontrol del Poder, que evita desbordes y asegura el imperio de la ley y la libertad de la persona. En este sentido cualquier cambio o modificación que se pretenda hacer al sistema político mexicano, si verdaderamente busca un avance de la democracia, tiene que partir del reconocimiento irrestricto del excesivo desequilibrio existente entre los poderes ejecutivo y legislativo.

*En México existe una insuficiente división de poderes; si bien el Congreso, particularmente la Cámara de Diputados, ha acotado el poder presidencial, es necesario que se permita la reelección de diputados y senadores para que adquieran mayor fuerza y autonomía, con la perspectiva de una carrera legislativa que les dé seguridad frente al ejecutivo y a los propios partidos. Esta medida fortalecería el poder del Congreso para supervisar los actos del ejecutivo y hacer que los representantes sean más responsables ante sus electores.*²¹³

En efecto, parece insuficiente la idea de que la alternancia de partidos sea por sí misma el camino más razonable para procurar un equilibrio entre poderes que sin duda, es sí *es conditio sine qua non* para el funcionamiento democrático del sistema político mexicano.

*En cuanto el poder del presidente se controle, el Congreso será más independiente del ejecutivo, sin que para serlo forzosamente requiera de una mayoría parlamentaria de oposición. Los legisladores federales decidirán con un grado mayor de autonomía, consientes de que su eventual desacuerdo con el jefe no corresponderá ipso facto, una sanción política del factotum del sistema, bajo el cargo de indisciplina o deslealtad.*²¹⁴

²¹² FERNÁNDEZ Santillán, op. cit. p. 46.

²¹³ MARTÍN del Campo, Julio Labastida. *Transición Democrática y Gobernabilidad. México y América Latina*. P. 249.

²¹⁴ COVÍAN Andrade, Miguel. *El Sistema Político Mexicano Democracia y Cambio Estructural*. p. 242.

La mayor parte de las reformas recientes, relativas a las atribuciones del Congreso, han estado orientadas al fortalecimiento jurídico del Sistema Representativo, lo cual de poco sirve mientras siga en condición de dependencia política del ejecutivo. Lo que en verdad resulta indispensable es el fortalecimiento político del Congreso, cuyo efecto más relevante será el de colocarlo en una situación de equilibrio frente al Presidente de la República.

Por ello, es urgente seguir trabajando en el fortalecimiento de nuestro Sistema Representativo, reivindicando para él su importancia entre los órganos de gobierno, de tal manera que funcione como un contrapeso efectivo en el gobierno. Se ha dicho con razón que: *"el fortalecimiento institucional e instrumental de los legislativos es un tema ineludible y hasta prioritario de la tarea más amplia e integral de fortalecer la democracia, expandir los mercados, incentivar a la sociedad civil y luchar contra las desigualdades."*²¹⁵

En suma, una reforma de Estado nunca puede afirmarse que se ha concluido, pues la terminación implica la negación de la propia efectividad estatal: *El congreso de la Unión debe modernizarse, debe aprovechar todos los descubrimientos del ingenio humano para revitalizarse, para ser más eficiente y, sobre todo, para establecer una mayor comunicación con sus representados.*²¹⁶

4.3 La Vinculación entre Representantes y Representados

El Sistema Representativo se encuentra basado en una organización electoral que permite dar una investidura a los representantes, con el objeto de tener ciertas garantías y control sobre ellos. Pues, sean creado de manera esencial para representar a los ciudadanos. En efecto, el Sistema Representativo constituye la institucionalización de la democracia contemporánea.

Ahora bien en el caso del sistema político mexicano, la Constitución establece en los artículos 39, 40 y 41 que la soberanía reside en el pueblo, que es *"voluntad del pueblo mexicano"* constituirse en una República representativa, democrática y federal, y finalmente, que el "pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión. Por lo que, en su acepción política significa que el Sistema Representativo gobierna por medio de sus elegidos. Es decir, que los diputados y senadores sustituyen a los electores en la elaboración de las leyes.

Es más, la voluntad de los integrantes del Congreso debe ser considerada como la voluntad general del pueblo, en tanto que el pueblo, los eligió para que los representen. Por esa razón se crea un vínculo entre los electores en su conjunto y los representantes electos, de ahí precisamente es de donde radica la importancia del Sistema Representativo.

Sin embargo en nuestro país, la reelección determina la relación entre los legisladores y su electorado, pues la imposibilidad de ser reelegidos impide que se desarrollen vínculos permanentes entre ellos; es más, dado que los políticos que contienden por un cargo de elección popular en el interior del Congreso se rotan constantemente, los votantes no pueden recabar información suficiente sobre sus características personales.

Lo anterior, se puede comprobar en virtud de la información derivada de las encuestas de opinión, en donde se puede ver que la mayoría de los mexicanos desconoce el nombre del diputado saliente de su distrito, así como del candidato por el cual va a votar. En este sentido, una encuesta realizada en 1997 se reveló que el porcentaje de personas que recordaba correctamente el nombre de

²¹⁵ PRATS I. Catalá. Joan. opus. citatus. PLATAS Martínez, Arnaldo. Una Aproximación a los Problemas del Poder Legislativo en América Latina. p. 67.

²¹⁶ RODRÍGUEZ. Op. cit. p. 20.

cuando menos uno de los candidatos que contendían por una diputación en sus distritos era apenas del 17.9%, y quienes tenían algún tipo de contacto con un diputado representaban solamente el 11.4% de los encuestados.²¹⁷

Esto revela que los políticos que aspiran a uno de estos cargos tienen poca visibilidad, pues lo que influye mayoritariamente en la mente de los electores lo constituye sin lugar a duda, el partido político al que pertenezcan. La enorme importancia que constituye la etiqueta del partido en éstas elecciones hace que los políticos dependan de la organización del partido para alcanzar sus metas de carrera.

Es importante mencionar que Arturo García Vázquez sostiene que de acuerdo con lo que dicta la teoría democrática y conforme nos lo indica la teoría de agencia, los políticos (entre ellos los legisladores) y los electores sostienen el siguiente intercambio: *Los políticos buscan apoyo electoral y los electores demandan bienes colectivos, ya sea en la reducción de algunos costos asociados a cierta legislación o programa político.*²¹⁸ En este sentido, resulta claro, que la viabilidad de un orden político y social democrático depende no únicamente de la definición precisa de sus leyes o de un adecuado funcionamiento de sus instituciones y partidos, sino también de la interrelación y correspondencia que puede establecerse entre legisladores y representados.

En México sólo será posible consolidar un sistema democrático en la medida en que el voto y la opinión ciudadana no sólo sirvan para el relevo de las autoridades públicas, sino sobre todo para la implementación de una forma de ejercicio de la política acorde con las necesidades del país y cuyos resultados los mexicanos puedan reconocer como propias, las leyes y acciones del poder público.

Pues uno de los problemas centrales por los cuales el Sistema Representativo, ha perdido fuerza y credibilidad, es precisamente, la falta de vinculación entre representante y representados. Ello se ha dado por que no existen los incentivos para que un legislador una vez electo regrese ante sus electores conocer de las propuestas, inquietudes e intereses de la población. Precisamente, mi propuesta está orientada a tratar de subsanar estas deficiencias mediante el establecimiento del principio de reelección consecutiva de los legisladores. Al respecto Lanz Duret ha escrito: *"El régimen representativo implica cierta solidaridad o armonía entre elegidos y electores; a los elegidos se les nombra sólo por un tiempo limitado y están obligados a volver, en intervalos bastante cortos, ante sus electores para hacerse reelegir, lo que naturalmente sólo conseguirán si se han mantenido durante ese tiempo, de acuerdo con sus electores"*.²¹⁹

Una llamada de atención son los resultados que arrojan las encuestas en donde se puede apreciar que la política resulta ajena para la mayoría de los mexicanos. Esto es, siete de cada diez personas, de acuerdo con la encuesta de la Secretaría de Gobernación, no habló en la semana previa a la entrevista de política con personas que no son de su familia. La misma fuente señala que 44% de la población no habla de política, y que cuando se conversa de política apenas una de cada cinco personas generalmente participa y da su opinión, pero también una de cada cinco personas deja de poner atención cuando comienza una discusión política.

Además, el 70% de los ciudadanos no tuvo la experiencia de hablar de política en su hogar cuando eran niños y en la actualidad 41%, dos de cada cinco personas, continúan sin hablar de política en casa. A la pregunta de qué tanto se interesa por la política, 21%, uno de cada cinco dice que "mucho", 48% que "poco" y 17% declara que "nada"²²⁰.

²¹⁷ NACHE, op. cit. p. 12.

²¹⁸ GARCÍA Vázquez, Arturo. *El dilema de la Gobernabilidad Democrática en México*, en Este País, p. 45.

²¹⁹ BURGOA, Op. cit. p. 524.

²²⁰ Encuesta Nacional Realizada por la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral en 2001.

Como lo ha escrito Luis Salazar, frente a los grandes problemas, nacionales y locales, conviene propiciar la participación ciudadana a fin de que se produzcan soluciones plurales que permitan atender a cada vez más amplios sectores de la población: *La reforma del Estado deberá cumplir con esta tarea estableciendo los canales de participación adecuados. También el comportamiento consecuente de los poderes públicos será clave al respecto.*²²¹

La necesidad, de tener un mayor vínculo de los integrantes del Sistema Representativo, parece fundamental para dar más fortaleza al Estado mexicano. Una solución viable a estos problemas, orientan mi propuesta del establecimiento del principio de reelección inmediata de los Legisladores Federales que he desarrollado.

Por otra parte, la calidad del ejercicio democrático del poder depende de la acción conjunta de dos elementos: *por una parte, de la naturaleza de las instituciones del Estado, la responsabilidad y la transparencia de los funcionarios estatales, y por la otra, de la naturaleza de la sociedad civil y su capacidad para ejercer control sobre el aparato estatal.*²²²

Al respecto O'Donnell se refiere a las elecciones como mecanismo para estimular la responsabilidad de los gobiernos. *Al señalar que aunque el voto ciudadano carece de efectos vinculantes y de sanciones en el caso de que un gobernante no cumpla con sus promesas de campaña, sirve para advertir a los gobernantes y legisladores que un ejercicio incorrecto de la función pública tiene consecuencias y ello tiende a estimular la responsabilidad del gobierno. Además agrega, que: los electores pueden ejercer sanciones al no reelegir al partido en el gobierno o castigar a un representante negándole un segundo periodo. Quien desafía al elector puede comprometer su futuro.*²²³

En efecto en primera instancia, los votantes pueden sancionar a sus agentes a través del voto pero esa rendición vertical es muy débil en México por la prohibición de la reelección inmediata en el caso de los Legisladores. Por ello: *"el electorado mexicano ha sido tradicionalmente débil frente a sus agentes políticos, y el espacio para que éstos se desvíen de su mandato original es mayor que en otras democracias que sí cuentan con una conexión electoral más estrecha entre gobernados y gobernantes"*.²²⁴

4.4 La Relación de los Representantes y los Partidos Políticos

Partimos de la circunstancia obvia de que los representantes electos por el pueblo son a su vez miembros y representantes de esos partidos. En el sentido, de que el aspirante a un cargo de elección popular se presenta cobijado por las siglas de un partido y cuenta con el apoyo legislativo, financiero y de organización de éste. Además, las propuestas que hace a sus potenciales electores, son las de su partido, las cuales él por su puesto, las toma como propias. Si es favorecido por la mayoría de los votos, se convierte en representante, pero el problema es determinar de ¿quién?. Pues tal y como apunta Miguel Cován Andrade, ostenta un "doble mandato" o una "doble representación", una de la Nación y otra de su partido: *Lo curioso es que adicionalmente a la dificultad de explicar en términos racionales ese "doble mandato", ni la Nación, ni el partido lo han elegido, de tal suerte que el*

²²¹ SALAZAR C., Luis. México: La Transición Difícil, en Altamirano. Enero-Febrero de 1998. P. 112.

²²² GARCÍA Vázquez, op. cit. p. 47.

²²³ UGALDE, Luis Carlos. Rendición de Cuentas y Democracia: El Caso de México, p. 31.

²²⁴ Ibid. p. 36.

mandatario representa a quienes no lo eligieron y no representan a quienes si lo eligieron, es decir, a los electores ciudadanos.²²⁵

Pues, una limitación importante que enfrentan los aspirantes a un cargo de elección popular en el interior del Congreso, es que los partidos políticos controlan la posibilidad de que su nombre aparezca en la boleta electoral. En virtud de que, se establece en nuestra legislación electoral, que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de contender a estos cargos de elección popular, quedando eliminadas las candidaturas independientes, por lo que un político que no forme parte de un partido político registrado no puede aspirar a un asiento en el Congreso.

Además, la Legislación Electoral mexicana establece la libertad de los partidos políticos para definir sus procedimientos de designación de los candidatos a estos cargos. De esta manera tenemos que en nuestro país los partidos políticos tienen diversas reglas formales de nominación. Benito Nacif comenta que éstos tienen como rasgo común que suelen ser muy centralizadas: *Dado que la autoridad del partido reside en el comité ejecutivo nacional (CEN), éste tiene el control de la asignación de las candidaturas más ventajosas. Esta característica resulta principalmente de la rotación de diputados, que se deriva la interdicción constitucional para ser reelegido en un periodo inmediato posterior.*²²⁶

Ahora bien, en términos de oportunidades dentro de la carrera política los partidos juegan un papel predominante. Pues éstos mantienen un vínculo entre los diversos cargos que ocupan los políticos: de esta manera, las ambiciones políticas de los legisladores se centran en los puestos para los que su partido tiene mayoría o se encuentre bien posicionado para presentar una opción efectiva. Por lo que, el prestigio del partido es un bien colectivo de enorme importancia para todo político que pretenda hacer carrera en el interior de dicha organización.

Los miembros de nuestro Sistema Representativo se caracterizan por buscar promoción de los partidos políticos para conseguir otros cargos de elección popular, de esta manera, los legisladores dependen de la reputación del partido para obtener un puesto y avanzar en su carrera profesional. Por lo tanto, no tienen incentivos electorales que los incite a ir en contra de la línea del partido: sino, por el contrario, los dirigentes de los partidos políticos suelen recompensar a los legisladores que contribuyen al logro del interés colectivo del mismo, y los legisladores que no colaboran pueden enfrentar graves sanciones, en términos de oportunidades de desarrollo. En efecto, Miguel Covián Andrade señala que la posición más cómoda ante los ciudadanos es la de los partidos políticos:

*Porque si el representante vota en el sentido en que se comprometió con los electores, el mérito es del partido. Si el representante vota en sentido diverso, el partido se atiene al principio –que no hizo explícito ante los ciudadanos durante la campaña, por supuesto– de la inviolabilidad de los miembros del parlamento, según el cual, ellos tienen derecho a decidir libremente y en conciencia, sin poder ser sancionados por las determinaciones que adopten. Si en fin, el representante se separa del partido, éste les recuerda a los ciudadanos que lo eligieron, que nada puede hacer para obligarlo a seguir militando en sus filas. Lo que nunca se aclara es por qué entonces, el candidato ofreció actuar conforme a una plataforma electoral, la cual es literalmente, parte de la historia.*²²⁷

Benito Nacif señala que los legisladores de nuestro Sistema Representativo corresponden al modelo de gobierno de partido centralizado, cuya característica es que los legisladores, por separado, tienen un margen de autonomía muy pequeño con respecto a la dirigencia del partido. En consecuencia, el grado de unidad partidista tiene a ser elevado y los líderes controlan los recursos y las oportunidades

²²⁵ COVIÁN Andrade, Miguel. La Teoría del Rombo. Ingeniería Constitucional del Sistema Político Democrático, p. 61.

²²⁶ NACIF, Benito. El Congreso Mexicano en Transición: Cambios y Continuidades, p. 11.

²²⁷ COVIÁN, Op. cit. p. 63.

dentro de la legislatura. Otro aspecto crucial del gobierno de partido centralizado en el Congreso Mexicano en que la dirigencia de partido radica fuera de la legislatura, en lo alto de la organización nacional partidista: el Comité Ejecutivo Nacional. Los legisladores tienen poca injerencia en la elección del coordinador del grupo parlamentario de su partido.

De hecho, los legisladores se unen a la fracción parlamentaria de su partido buscando ser ascendidos a sus puestos de influencia dentro del Congreso y mejorar sus oportunidades de desarrollo como políticos al término de la legislatura. Además, los coordinadores de las fracciones parlamentarias tienen como tarea principal la de garantizar que los legisladores cooperen para el logro de los objetivos del partido político al que pertenezcan. Por lo general los coordinadores de los grupos parlamentarios controlan la designación de los presidentes e integrantes de las comisiones que corresponden a su partido, así como la asignación de recursos y el personal, al respecto, Benito Nacif, ha escrito:

Los líderes de las fracciones parlamentarias son principalmente responsables ante sus respectivos comités. Cada CEN tiene la prerrogativa de designar a los líderes de los grupos parlamentarios del partido. De hecho, más que líderes parlamentarios, los coordinadores de las fracciones son funcionarios nombrados por el partido y encargados de proteger los intereses de la organización del mismo. La facultad que tiene el CEN de nombrar a los coordinadores de los grupos parlamentarios del partido es un subproducto de su poder sobre el proceso de nominación. Los coordinadores de los grupos parlamentarios son preseleccionados cuando el CEN elabora la lista de candidatos para la Cámara. Los políticos que tienen el potencial para fungir como coordinadores de la fracción de su partido son designados para los distritos seguros, o los rangos más altos de la lista de candidatos del partido para las circunscripciones plurinominales.²²⁸

El origen estructural del gobierno de partido centralizado radica en que las instituciones determinan las estrategias de carrera de los políticos que buscan ocupar un cargo dentro del Congreso. En este sentido, la prohibición de reelección consecutiva de los legisladores afecta la forma en que los partidos designan a sus candidatos para estos cargos; pues, dicha restricción impide que el legislador pueda competir por las nominaciones en el interior del partido, lo que incrementa la posibilidad de influencias de los CEN sobre la asignación de plazas en la lista de candidatos del partido, lo que permite un grado considerable de centralización del proceso de nominación.

Pues, como lo he señalado, la prohibición de la reelección consecutiva, fue introducida a principios de los años treinta, como parte de una estrategia para debilitar los vínculos entre los legisladores y los electores locales, y concentrar el poder en la dirigencia nacional del partido hegemónico. Y pese al desarrollo de un sistema de partidos más competitivo no ha cambiado la relación entre los legisladores y sus partidos. Pues tal y como apunta Miguel Covián Andrade:

Se dice que las asambleas o los parlamentos son la "representación ciudadana" o la "representación nacional", que en todo caso equivaldría a la "representación democrática". Sin embargo, los partidos que las integran se convierten en la medida de la fuerza numérica que detentan, en centros de poder oligárquico, cuya base democrática originaria solamente se arguye para tratar de legitimar su condición de instancias con capacidad de decisión, sin tomarla en cuenta en lo mínimo en el momento de aportar decisiones. Los partidos en las cámaras se protegen con el voto popular para defender su derecho a estar ahí, pero no apelan al voto popular para saber si lo que determinan cuenta o no con el consentimiento mayoritario de los ciudadanos, a menos que jurídicamente tengan que hacerlo.²²⁹

²²⁸ NACIF. *Para Comprender*, op. cit. p. 18.

²²⁹ COVIÁN. *La Teoría...* op. cit. p. 74.

En efecto, los partidos políticos entran en crisis por no ejercer sus funciones, especialmente las de conformar y encauzar la voluntad popular, de consolidar la representación política, de fungir como vínculo entre la ciudadanía y el gobierno. Al respecto José Aumente, en su artículo publicado bajo el rótulo "Los Partidos Necesitan ser Transformados", ha escrito:

Estamos asistiendo a una crisis en las fórmulas de representación políticas, y cada día se hace manifiesto que el ciudadano se desentiende de los partidos políticos, e incluso de las instituciones de que éstos se adueñan para gobernarnos. Y el problema es grave, porque hoy por hoy no hay alternativa. Los partidos políticos siguen siendo necesarios, imprescindibles, aunque esta fallando en algo que les debe ser consustancial –y constituye su razón de ser–, cual es servir como cauces de participación del ciudadano. Y que este fallo es indiscutible, lo encontramos en el desafecto del pueblo, en la abstención masiva que se aprecia en cualquier proceso electoral, y en la escasa y poco militancia.²³⁰

En este sentido, la democracia que falta está vinculada con la calidad y desempeño de los partidos políticos. A pesar que han sido fuertemente cuestionados, los partidos conservan funciones importantes: constituyen el medio legal para llegar al poder; proponen y defienden una ideología que articulan las demandas políticas de la población; representan los distintos intereses y demandas de sus afiliados; participan en el gobierno como partido en el poder o si está en el poder tratan de mantener el control del gobierno; se están en la oposición presentan críticas constantes al gobierno; logran legitimidad entre la población; sirven de puente entre la sociedad y el gobierno, por citar algunas de estas funciones.

A partir de julio del 2000, los partidos políticos han intensificado su actividad y buscan posesionarse o adaptarse a las nuevas exigencias de la competencia electoral: Revisan o actualizan sus principios doctrinarios, sus programas su organización, sus estrategias, sus alianzas, sus métodos de elección de candidatos, sus nexos los movimientos y organizaciones sociales, su forma de interlocución con los gobiernos, con los demás partidos, con los legisladores y gobernadores surgidos del propio partido, con las organizaciones civiles; pero sobre todo deberán definir si cuidarán la representatividad que los sustenta, fundamenta y legitima como intermediarios de la sociedad y el Estado, o terminaran por convertirse en agencias electorales²³¹.

Por ello, el cambio que propongo forzosamente involucra a los partidos políticos. Esta propuesta, a mi juicio, constituye un avance para la democratización del sistema político mexicano. Lo que resulta evidente es que ese cambio tiene que sustentarse en un compromiso de los partidos, que vaya más allá de intereses políticos de cada uno de ellos. De hecho, la democratización política del sistema incluye como uno de sus aspectos fundamentales la exigencia de que los partidos asuman la responsabilidad que les corresponde, en tanto actores principales que pueden proponer las modificaciones necesarias para el avance de la democracia: *En México es indispensable modificar la actitud de los partidos hacia el sistema mismo, de manera tal que éstos adquieran un compromiso con la Democracia no sin adjetivos, sino sin subjetivismos y asuman la grave responsabilidad que les corresponden en calidad de sus actores principales.*²³²

²³⁰ FERNÁNDEZ, op. cit. p. 109.

²³¹ GARCÍA Vázquez, op. cit. p. 47.

²³² COVIÁN Andrade, Miguel. *El Sistema...* op. cit. p. 238.

4.5 El Desconocimiento Técnico y Operativo sobre Algunos Asuntos de la Agenda Legislativa

Siendo el Jefe del Ejecutivo la personificación del poder gubernamental en los regímenes presidenciales, su atributo es proponer la agenda de gobierno con autonomía, pero para ejercerla, requiere de la decisión del Congreso, quien por su parte también programa su agenda parlamentaria; esto es, corresponde al Legislativo la aprobación de las leyes, teniendo en cuenta las distintas posiciones políticas que exigen previos consensos.

El control de la mayoría priísta sobre la agenda legislativa se expresaba en el hecho de que casi toda propuesta de ley iniciada por el Ejecutivo conseguía pasar de la comisión al pleno a ser finalmente aprobada por el Congreso, hecho que sucedió hasta la primera mitad del mandato de Ernesto Zedillo. Dado que el presidente era, en la práctica, la cabeza del PRI, ciertas instancias del Ejecutivo estaban a cargo de redactar el programa legislativo del partido.

En este sentido, el nuevo rol opositor altera la inercia del Congreso en la que se concebía como una institución débil, reactiva, puesto que prácticamente sólo refrendaba las iniciativas presidenciales sin apenas reformularlas someramente. Los grupos parlamentarios desalentados para proponer iniciativas de ley porque serían bloqueadas por el partido hegemónico, comienzan un nuevo dinamismo creando mecanismos institucionales que las permita aumentar su influencia en las decisiones de la agenda política.

Ahora bien, la planeación legislativa es el conjunto de mecanismos y de procedimientos utilizados para programar y ordenar en un tiempo determinado las diversas tareas de un Congreso, a fin de que contribuya a cumplir con eficiencia con las tareas básicas del Estado²³³. Sin embargo, en nuestro Sistema Representativo no existe una eficiente planeación legislativa, en virtud, de que ausencia de parlamentarios de carrera y preparados, pues en el transcurso de tres años es imposible conocer todo lo concerniente a los diferentes procesos parlamentarios, pues los legisladores desconocen los asuntos establecidos en la agenda legislativa. Al respecto Covián Andrade comenta:

*Salvo en casos muy particulares, difícilmente se puede hablar de la existencia de parlamentarios de carrera en México, en virtud de la escasa preparación intelectual y de la incapacidad técnica para legislar que caracteriza a la enorme mayoría de los legisladores y ex legisladores de todos los partidos políticos de nuestro país.*²³⁴

4.6 La ineficacia de la Función Legislativa

El rendimiento del Sistema Representativo Mexicano se puede evaluar mediante dos vías: por su producción legislativa y por su función en control del gobierno. La medición de su eficacia se aplica aquí en los términos que Nava y Yáñez²³⁵ han definido, esto es por el número de iniciativas resueltas entre el total de iniciativas presentadas en las Legislaturas objeto de estudio. Es decir, se realizara una evaluación del rendimiento de las comisiones legislativas, por ende, de los grupos parlamentarios, en cuanto a la presentación y aprobación de iniciativas.

Podemos establecer que se delinean las nuevas vertientes que caracterizan su trabajo legislativo a partir de que recobran un rol autónomo en tanto no pesa más en su estructura, la hegemonía priísta. El

²³³ ANDRADE Martínez, Virgilio, Guía de Elementos Teóricos y Mecanismos Institucionales para la Eficiente Planeación Legislativa, en Altamirano, agosto-septiembre de 2000, p. 75.

²³⁴ COVIÁN, El Sistema... op. cit. p. 139.

²³⁵ NAVA, María del Carmen y YAÑES, Jorge. "Improductividad en San Lázaro", en Pulso Legislativo, julio-septiembre, 2002.

objeto de estudio son las tres últimas legislaturas, esto es, la LVII Legislatura (1997-2000) y la LVIII (2000-2003); así como lo que va de la LIX legislatura.

En este sentido tenemos que a partir de la LVII Legislatura, surge un cambio en el Congreso, en virtud que el PRI no es ya fuerza mayoritaria, por lo que el Ejecutivo presentó menos iniciativas que en las anteriores, y en contraposición, proliferaron las de los grupos parlamentarios. Esto es, el Ejecutivo presentó ante la Cámara de Diputados durante toda la Legislatura, apenas un 6.3 por ciento; mientras que los diputados un 86 por ciento. La misma tendencia se traza en el gobierno de la oposición con la LVIII Legislatura en donde el Ejecutivo presentó apenas 53 iniciativas; así como en lo que va de la XIX Legislatura en donde el Ejecutivo hasta el momento no ha presentado ninguna iniciativa.

Estos cambios son un rasgo de reactivación de la Cámara de Diputados pues tradicionalmente éstas habían provenido del Ejecutivo en más de un 80 por ciento, mismas que eran aprobadas, lo cual derivó en una sistemática debilidad del Sistema Representativo como instancia refrendadora de la agenda de gobierno.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el problema no está en ver quién a presentado iniciativas a ha dejado de hacerlo. La situación que ha puesto en cuestionamiento el trabajo legislativo ha sido, más bien, su rendimiento, esto es, la capacidad que han tenido estas Legislaturas para desahogar la agenda parlamentaria. De ahí la necesidad de medir su eficacia, que se calcula con el índice de iniciativas que se han dictaminado en relación con el número total de presentadas en las comisiones ordinarias. En este sentido, tenemos que las recientes legislaturas parecen reforzar la tendencia de acumular las iniciativas propuestas por los legisladores, aunque éstas no sean dictaminadas como el alto porcentaje de rechazadas que registro las dos últimas legislaturas.

Ahora bien, cabe destacar que respecto al trabajo en comisiones, en un estudio reciente realizado por Benito Nacif²³⁶, ha mostrado que éstas, por constituir un número relativamente mayor (40 y 41 comisiones respectivamente), podría suponerse que responde a una descentralización del poder parlamentario, sin embargo, esto no es así porque han sido creadas con un ámbito de jurisdicción en áreas prácticamente irrelevantes, lo que las hace ser improductivas. En efecto, al hacer un recuento de las iniciativas canalizadas a cada comisión, pueden encontrarse resultados asombrosos respecto a que en ambas Legislaturas existen comisiones que tienen de cero a cinco iniciativas recibidas y peor aún que no fueron dictaminadas. Tal es el caso de las Comisiones de Deporte que recibió dos iniciativas durante toda la LVII Legislatura y no fueron dictaminadas; o la de Artesanías con una sola iniciativa y que también quedó sin dictaminar; igual circunstancia para la comisión de Distribución y Manejo de Bienes y consumo y Servicios.

Se ha convertido en una práctica cotidiana ese rezago parlamentario; el dictamen de las iniciativas se posterga y cuando rinden sus informes en comisiones, si los hay (por que se carece de ellos) por lo regular contienen consultas públicas, entrevistas, encuentros en foros especializados. Formalmente, las reglas camerales estipulan que las comisiones deben presentar las iniciativas ante el pleno en el plazo de cinco días luego del dictamen. Sin embargo, en la práctica, las comisiones actúan como guardianes del proceso legislativo. Las iniciativas que carecen del apoyo de la mayoría suelen ser mantenidas indefinidamente en la etapa de comisiones, práctica que se conoce como "mandar la iniciativa a la congeladora".

La magnitud del bajo rendimiento de iniciativas dictaminadas, es un tema que ha sido llevado al Pleno repetidamente con el fin de redefinir la organización interna de las comisiones y agilizar la producción legislativa. Los diputados en la LVIII Legislatura han abordado el tema buscando la posibilidad de determinar sanciones a las comisiones y exigirles el cumplimiento de su función. Según

²³⁶ NACIF, Benito. La Lógica de la Parálisis y el Cambio bajo Gobiernos sin Mayoría, p. 8.

el Diario Reforma, la evolución al primer año de ejercicio legislativo en la LVII legislatura, se registraron 41 excitativas, o mejor dicho, "llamadas de atención" a las comisiones ordinarias para que agilizaran los dictámenes conformando subgrupos y programando más sesiones de trabajo o darles más acceso a la información requerida para ese fin. Se trata de elementos que en su conjunto reflejan una carencia normativa en sus estructuras de organización.

Dejar sin dictaminar el 61 por ciento de la anterior Legislatura, ha resultado paradójico porque el Parlamento tiene mayor autonomía y un gobierno interno plural, lo cual hipotéticamente favorecería las condiciones para un dictamen de iniciativas más fluido. Las limitantes para hacer el trabajo de comisiones es entre otras, la falta de incentivos. El problema es que, como apunta Alonso Lujambio, las oposiciones tiene incentivos precarios para cooperar con el partido del Presidente.

El resultado de contar con un mayor protagonismo de los partidos políticos en el Congreso, ha derivado en el récord de iniciativas presentadas, pero también de rezagadas. La Cámara de Diputados ha sido más activa en la producción de acuerdos, excitativas presidenciales, una controversia constitucional al Ejecutivo, que el desahogo de la agenda parlamentaria. En otros términos, la producción legislativa se ve impedida por diferentes factores, lo cual conlleva a que en cada periodo se van añadiendo más iniciativas pendientes que se van heredando a las Legislaturas subsiguientes sin darles curso.

Reactivar el trabajo parlamentario en comisiones se ha traducido en propuestas como convocar a menos sesiones en Pleno y más en comisiones. Los órganos de dirección de la Cámara de Diputados acordaron no canalizar una iniciativa a más de tres comisiones, pues el tiempo de análisis se prorroga. Por ejemplo, en un año de actividad legislativa, el total de sesiones convocadas por las directivas de las comisiones, fue de, 1,147 (equivalentes a 95 encuentros por mes y alrededor de 23 por semana, a las cuales concurre el 75 por ciento de legisladores, lo que representa que han participado entre 22 y 23 diputados de 30 que constituye cada Comisión Ordinaria²³⁷. Más aún una cuestión es concurrir a las reuniones de trabajo y otra es contribuir al análisis y debate de las iniciativas en términos propositivos, lo cual no siempre es cumplido.

En definitiva, la agenda pendiente no sólo está en la actual Legislatura sino en las anteriores. Pues, encontramos que se vuelven a repetir temas en espera de dictamen: tanto en la LVII como en la LVIII legislaturas existe la propuesta del PRD de que el nombramiento del Procurador General de la República sea con el visto bueno del Congreso; el PAN ha reiterado que se anticipen las fechas de entrega del paquete económico anual (Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos: Cuenta Pública); igualmente el PAN: que se permita que el Presidente de la República pueda ser sujeto de juicio político.

Con lo anterior, se corrobora la tesis de Nacif como al principio se expuso en el sentido de que las Comisiones parlamentarias son improductivas en su mayoría, pues ¿Cómo puede explicarse que tanto en la LVII Legislatura, como en la LVIII, las comisiones que recibieron de una a cinco iniciativas, no fueron capaces de analizarlas para darles un dictamen?. En suma, podemos que la función legislativa es ineficaz, en los términos apuntados, es decir, a partir de las iniciativas que se han dictaminado en relación con el número total de presentadas en las comisiones ordinarias. Tal y como se demuestra en los datos siguientes:

Desempeño de la Cámara de Diputados (1997-2003)		
Indicadores seleccionados	I.VIII Legislatura (1997-2000)	LVIII Legislatura (2000-2003)

²³⁷ JIMÉNEZ Badillo, Margarita. Relaciones de Gobierno y Oposición en México: Rendimiento Parlamentario en Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados, en revista del IEEM, Apuntes Electorales. Julio-Septiembre 2002, p. 149.

Iniciativas presentadas	689	612
Eficacia de la Legislatura	39%	15%
Eficacia del Ejecutivo	81%	77%
Eficacia del PAN	30%	16%
Eficacia del PRI	36%	9%
Eficacia del PRD	27%	7%
Éxito de los diputados	82%	14%
Éxito del Ejecutivo	80%	77%
Éxito del PAN	20%	16%
Éxito del PRI	25%	8%
Éxito del PRD	19%	7%

Fuente: Jiménez Badillo, Margarita. Relaciones de Gobierno y Oposición en México: Rendimiento Parlamentario en Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados. En Revista del IEEM, julio-septiembre 2002.

Otro problema que encontramos, en el interior del Congreso, es el relativo al Pleno, en donde es común el debate más en excitativas, efemérides, posicionamientos, discursos propuestas de acuerdos, que en decisiones de trascendencia constitucional o de reformas que signifiquen un compromiso de trascendencia para el programa de gobierno. Además, tenemos que existen legisladores que nunca han subido a tribuna a exponer la problemática de sus respectivos distritos, pues generalmente son los mismos legisladores los que suben a exponer las inquietudes de sus partidos. Lo anterior se corrobora con el cuadro siguiente:

Nombre de Diputados, número de intervenciones, Grupo Parlamentario y lugar en Tribuna de la Cámara de Diputados			
Lugar	Grupo	Nombre	Total
1	PT	Ricardo García Cantú	76
2	PRD	Pablo Gómez Álvarez	67
3	PAN	Juan J. Rodríguez Prats	63
7	PUEM	Gloria Lavara Mejía	41
9	IND	Carolina O'Farril Tepic	35
16	PRI	Rafael G. Ocegüera Ramos	33

Fuente: Elaborado por NAVA Polina, Ma. Del Carmen, A. WELDON, Jeffrey y YANEZ López, Jorge. Pulso Legislativo, en Reforma, miércoles 17 de mayo de 2000, p. 12 A.

En cuanto a la función de las comisiones respecto a limitar el poder Ejecutivo, Malcom Shaw²³⁸ habla de comités y de su importancia entendida como la habilidad de éstos para influir o determinar los resultados del trabajo parlamentario. Agrega que supervisando el quehacer del Ejecutivo, el Parlamento influye en términos de incluir lo que se hace o se deja de hacer, esto es, que las comisiones al convocar cuando sea necesario a los ministros de gobierno para que expongan sus programas gubernamentales, así como el desarrollo de los mismos, deja de ser un ritual y se convierte en un espacio con cierto grado de influencia para hacer cumplir el presupuesto o las actividades de gobierno que fueron propuestas al principio del gobierno en turno. En este mismo sentido Manuel Aragón, sostiene: "lo principal, lo sustantivo, es el control que a través de esas Comisiones se realiza y lo auxiliar, accesorio, o adjetivo (es) obtener información suficiente para ello".²³⁹

Sin embargo, en nuestro Sistema Representativo no hay regulación expresa que establezca el modo y la forma en los legisladores puedan regular información en el gobierno o de la Administración Pública, por ello, éstos no se sienten obligados a atender los reclamos de los Diputados, pues no existe un marco institucional que regule.

²³⁸ SHAW, Malcom. opus citatus. JIMÉNEZ, op. cit. p. 159.

²³⁹ MORA Donatto, Cecilia. La Experiencia en México de las Comisiones de Investigación, en Altamirano, agosto-septiembre 2002, p. 97.

Además de que, como el trabajo parlamentario en comisiones de investigación no está regido en la Ley Orgánica, ni en su Reglamento los procesos de discusión interna, participación de sus integrantes y elaboración de dictámenes, con frecuencia las comisiones, no funcionan con todos sus integrantes, pues, los diputados que las integran, dan prioridad a otras actividades y eluden asistir y participar en el análisis de las iniciativas.

Por lo que, se puede establecer, que la función de control ejercida por las comisiones es insuficiente, porque, sigue considerándose un ritual el convocar a los ministros de gobierno sin contar con una normativa que regule sus acciones y defina su injerencia en la agenda de gobierno. Igualmente, al analizar las iniciativas de Ley en su área especializada, siguen careciendo de incentivos para dar prioridad a esta actividad.

En virtud de lo anterior, mediante el establecimiento de la reelección consecutiva de los legisladores contribuirá a que las deficiencias que se apuntan sean superadas, pues, los rezagos podrían neutralizarse atendiendo las propuestas legislativas que van quedando archivadas.

4.7 La Necesidad de Profesionalización y Especialización de los Legisladores

La complejidad de la sociedad mexicana se traduce en una proporcional complejidad de las tareas legislativas, de ahí la necesidad de contar con representantes populares que cuente con conocimientos de su disciplina. En la actualidad los legisladores tienen que conocer un sin número de procedimientos; pues, en términos generales sí cabe hablar del proceso legislativo; pero tal y como nos dice Miguel Ángel Camposeco, al hablarnos sobre el proceso legislativo, cuando hablamos de la creación de normas, diríamos que estamos hablando de un procedimiento creador de normas; cuando hablamos de juicio político, estaremos hablando de un procedimiento jurisdiccional, cuando estamos hablando de una aprobación de presupuesto, estamos hablando de un proceso particularísimo; cuando estamos hablando de la desaparición de los poderes de un ayuntamiento, estamos utilizando un procedimiento diferenciado; cuando estamos otorgando una condecoración, estamos en un procedimiento diferenciado; cuando estamos haciendo un punto resolutivo de una declaración política, es otro procedimiento.

En la actualidad el trabajo de los legisladores tiene que ver con materias cuyo conocimiento no se puede adquirir de un día para otro. En este sentido la prohibición establecida en el artículo 59 constitucional, ha significado un extraordinario obstáculo para la profesionalización de los legisladores de nuestro Sistema Representativo; lo cual ha contribuido a debilitar aún más las tareas legislativas y de control del Congreso.

Dado que, sin legisladores profesionales, sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los legisladores mexicanos no han tenido incentivo alguno para especializarse en sus tareas: *tres años son muy poco tiempo para aprender y para capitalizar políticamente el aprendizaje. La distancia en términos de profesionalismo se ha ido haciendo más grande con respecto del Poder Ejecutivo: aunque el titular de la presidencia no pueda reelegirse y los burócratas no cuentan propiamente con un servicio civil de carrera, no es inusual que los altos mandos de la burocracia durante periodos largos y que logren acumular información y experiencia, mientras que los legisladores son cada tres años distintos, eternos amateurs en las tareas legislativas*²⁴⁰.

Efectivamente, no hay "Parlamento sin Parlamentarios". La continuidad de los trabajos legislativos se vería mejorada con la reelección consecutiva de los legisladores, mediante el establecimiento de verdaderas carreras parlamentarias. Al respecto, Alonso Lujambio ha escrito:

²⁴⁰ CAMPOSECO. op. cit. p.

Los legisladores profesionales se vuelven expertos pero trabajando... Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisión (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan.²⁴¹

Efectivamente, la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores imposibilita que los conocimientos adquiridos durante el desempeño de su cargo. Al respecto Miguel Angel Camposeco Cadena, ha sostenido:

Yo que fui diputado, que tenía muchas ganas de aprender: cuando estaba yo aprendiendo, o sea, que ahora ya, sí, pero ya nos vamos, ya se nos habían acabado los tres años ¿Cómo?, sí, ya, ya despidete, ya es la cena de último, ya nos vamos se acabó. Que triste resulta para nosotros los ciudadanos que fuimos Diputados, y no pudimos aportar lo que debíamos haber aportado, ¿por qué?, por que las circunstancias políticas son tan rápidas, son tan largas a veces, las discusiones a veces son tan largas y tan improductivas, o a veces son tan cortas y tan productivas, que cuando uno se da cuenta ya se fueron los mil días que uno es Diputado, poco más, poco menos.²⁴²

Además, una de las cuestiones de importancia es la relativa a la eficiencia de los mercados con relación a los poderes legislativos. En virtud, de que uno de los problemas que se apuntan en el estado actual de la globalización es el relativo a la búsqueda de la certeza jurídica no solamente en cuanto a la aplicación de sino en la creación de la norma. Pues, la falta de coherencia o sistematicidad en el ordenamiento jurídico son avisos que influyen de forma determinante en el flujo de la huida de los inversionistas en los estados modernos. En consecuencia, la norma se convierte en una especie de referente obligado que no solamente sirve para normar, sino adicionalmente, para medir el grado de eficiencia y efectividad del Estado en cuanto a los mercados internacionales.

Adicionalmente, el fortalecimiento de los parlamentos se encuentra vinculada a los problemas de equidad en la sociedad. En tal sentido, tal y como apunta Arnaldo Platas Martínez, una de las cuestiones fundamentales en la dinámica legislativa es la mayor inserción de los congresos en el conocimiento, aprobación y supervisión de los presupuestos estatales: *La regla para la conformación de los presupuestos se sigue rigiendo en muchos Estados latinoamericanos es a partir de los intereses clientelares. Se trata de favorecer en mayor o menor medida a los tributarios del viejo sistema autoritario y mantener las condiciones de vida de los grupos afines al poder.²⁴³*

4.8 El Establecimiento de un Servicio Civil de Asesores Permanentes

Encontramos que en nuestro país, las cuestiones técnicas son también limitantes para el adecuado funcionamiento del Sistema Representativo, entre ellas, la falta una infraestructura profesional de apoyo parlamentario para asesoría. Esta última se instrumento recientemente en la

²⁴¹ LUJAMBIO, op. cit. p. 23.

²⁴² CAMPOSECO, op. cit. p. 39.

²⁴³ PLATAS Martínez, Arnaldo. Una Aproximación a los Problemas del Poder Legislativo en América Latina, p. 68.

última Legislatura, aunque aún dista de ser la instancia de especialización que cubra las expectativas de apoyo en materia parlamentaria.

Al respecto, James Robinson en su ensayo "*Staffing the Legislature*" piensa que la dominancia de los poderes ejecutivos en las democracias occidentales de la posguerra se derivan en parte de su "*inteligencia superior*", del acceso y manejo de un enorme volumen de información por parte de las burocracias. Este autor sostiene que:

*La razón fundamental es obvia. Las burocracias occidentales del siglo XX suman a veces cientos de miles. Las asambleas, por su lado, rara vez superan los seis o setecientos miembros. Por eso es que un Legislativo sin staff de apoyo técnico está condenado a la postración frente a la presencia abrumadora de las burocracias ejecutivas.*²⁴⁴

En este sentido, tenemos que en nuestro país el apoyo de un equipo experto y profesional en el Congreso ha sido prácticamente nulo. Generalmente los cuadros técnicos a los que echaban mano las Cámaras eran los propios que les facilitaba el Ejecutivo. Pues como hemos mencionado insistentemente, en virtud de la dinastía entre el Ejecutivo y el Legislativo, que prevaleció durante mucho tiempo, el Congreso no necesitó de apoyo en investigación, ni en la preparación de argumentos para el Pleno y para comisiones, pues si éste necesitaba información el Ejecutivo se la proporcionaba. Tal y como la ha escrito Alonso Lujambio:

*Si necesito de profesionales en determinadas posiciones legislativas el poder Ejecutivo dispuso de alguno de sus cuadros para ocupar una veintena de escaños parlamentarios. La mayoría congresional no necesitó del apoyo de staff profesional y especializado: bastó contar con una burocracia administrativa en la cámara para dar curso a los trámites legislativos.*²⁴⁵

Así, el trabajo parlamentario se subordinaba al conocimiento e información que aportaba la burocracia dependiente del Presidente de la República. No ha sido hasta la LVII Legislatura (1997-2000) que se comenzó a crear, de manera incipiente, este equipo de apoyo técnico²⁴⁶.

En cuanto a los partidos de oposición, Lujambio señala que las consecuencias fueron devastadoras: *Pues sin la posibilidad de reelegir a los miembros de sus bancadas, sin staff parlamentario y sin acceso a puestos de la burocracia ejecutiva, la oposición en México sufrió desde siempre un déficit de cuadros profesionales que determina entre otras cosas*²⁴⁷. la estructura política sobre la cual se asienta el cambio político de México.

En este sentido, tenemos que es inconcebible un Sistema Representativo competente, que sirva de contrapeso al Ejecutivo, sin staff de expertos como respaldo. Sólo integrando un amplio equipo de apoyo, el Sistema Representativo se verá fortalecido. Debido a la complejidad de la sociedad y los asuntos que de ella se desprenden, que hacen imposible que los legisladores puedan contar con un dominio de todas materias. De ahí la necesidad de este grupo técnico. Pues, entre mayor sea la pericia y la información del órgano legislativo, mayor será su capacidad para controlar y cuestionar al Ejecutivo. Al respecto Héctor Díaz apunta que:

Los sistemas de información de asesoría establecidos en el Poder Legislativo mexicano requieren de una urgente transformación, pues no son funcionales para satisfacer las demandas actuales. Ello repercute en el desempeño de los legisladores los que en el

²⁴⁴ LUJAMBIO, op. cit. p. 205.

²⁴⁵ Ibid. p. 206.

²⁴⁶ CARBONELL, José. op. cit. p.

²⁴⁷ LUJAMBIO: op. cit. p.

*debate parlamentario muestran su incapacidad para defender sus posiciones con argumentos técnicos.*²⁴⁸

En suma, tal y como apunta Miguel Angel Camposeco, en el proceso legislativo de creación de normas, modificación de textos, de adición de elementos, de supresión total o parcial, o de abordación completa de códigos, el Legislador tiene la necesidad inmediata y requiere de un apoyo sistemático y consistente de personas que vayan a la Técnica Legislativa, que la toquen y que los ayuden: *"Ser Legislador es ser un representante político de una comunidad determinada, que es demandante constantemente de la atención de su representante; es ser objeto permanente y juiciosa búsqueda de los medios de comunicación para que uno opine de todo, requiere pues, un soporte institucional, el Diputado el Legislador, que le apoye y que le ayude"*²⁴⁹.

Pero, es necesario crear la formación de carrera de un cuerpo de asesores, secretarios y técnicos; así como, de auxiliares de las diversas comisiones y áreas administrativas, independientemente del personal de confianza de los diputados o senadores. Pues, el papel de este equipo tiene que ser, obligadamente, profesional, desligado de los partidos políticos y, sobretudo, muy amplio y capaz. Ya que, tal y como apunta Lujambio: *Sobrenfatizar, por lo demás, el apoyo a partidos en el Congreso y no a comisiones legislativas tiene un costo para la institución en su conjunto: necesariamente, los asesores de los partidos son más generalistas, más todólogos y más especialistas.*²⁵⁰

Por ello, la necesidad del establecimiento de una carrera civil de asesores permanentes, que permita: *"conformar recursos humanos que están sujetos a proceso de profesionalización y capacitación permanente y que tienen una visión institucional de las tareas que tienen que cumplir, más allá de los vaivenes políticos o los deseos de legisladores o de los grupos parlamentarios"*²⁵¹. El servicio civil en el Congreso permitirá institucionalizar la tarea de la memoria institucional que tiene a su cargo las cámaras, no sólo en el aspecto de los documentos y actividades que se realizan, sino por los recursos humanos que se harán cargo de estas tareas

Cabe mencionar que con la nueva Ley Orgánica del Congreso de 1999 se instituyó en la Cámara de Diputados y la de Senadores un servicio de carrera, en los artículos 56, 57, 114, 115, que es la base de la organización técnica y administrativa de las cámaras y que tiene como principio básico la profesionalización permanente de su personal. Así mismo tanto la Cámara de Diputados como recientemente la de Senadores expidieron su Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera donde se establecen los fines, principios, criterios de ingreso y desarrollo al servicio de carrera, el cual buscará facilitar la continuidad de las funciones parlamentarias, administrativas y financieras de la Cámara más allá de los cambios de legislatura, la conservación de una memoria institucional y el apoyo técnico y profesional a la labor de los legisladores que sea eficiente, eficaz e imparcial.

No obstante lo anterior, el servicio de carrera no se ha concretado en el interior de nuestro Sistema Representativo; por ello, mi propuesta se orienta de manera complementaria, al un adecuado funcionamiento del cuerpo de asesores del Congreso.

De esta manera, se formara un estrecho vínculo entre la fortaleza y eficacia del Legislativo, mediante el establecimiento del principio de reelección consecutiva, por una parte, y la estructura que lo apoya, la que va a servir para aumentar los conocimientos y la competencia de los legisladores.

²⁴⁸ DÍAZ Santana, Héctor. opus citatus. CARBONELL. op. cit. p. 220.

²⁴⁹ CAMPOSECO. Op. cit. p. 45.

²⁵⁰ LUJAMBIO. op. cit. p. 208.

²⁵¹ Iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario Acción Nacional. Gaceta Parlamentaria. Año II. No. 5. 20 de marzo de 2002. P.

Pues, este equipo de asesores, debe llevar a cabo la capacitación de los propios congresistas, prestar asesoría legal y técnica, elaborar dictámenes, investigaciones, encuestas, informes, redactar y dar forma a los proyectos de ley, etcétera.

Además, tendrán la obligación de guardar los documentos que se acumulen en cada legislatura, de tal manera que un senador o diputado no pueda llevárselos por que se les antoje o por motivos desconocidos en donde no desean dejarle nada a quien los sustituyan.

También es necesario que a estos cuerpos de carrera, se les apliquen exámenes anuales, que elaboren y califiquen reconocidos académicos que estuvieran deslindados del Poder legislativo y de todo partido Político, para ratificarlos, ascenderlos o sustituirlos de sus puestos. Con ello se evitaría una burocratización al lograr una eficiencia en la superación del personal: además de que se aportaría mayor conocimiento en el área laboral específica, lo que servirá como apoyo a los legisladores, repercutiendo así en un mejor desempeño de sus funciones; asimismo, con ello se evita que los archivos de cada comisión desaparezcan en cada legislatura que sale.

4.9 La Reelección de los Legisladores como Solución para su Profesionalización

El ejercicio político de democratización como los que ha experimentado recientemente México, obliga a examinar uno de los temas pendientes dentro de esta transición democrática que es la relativa al fortalecimiento del Sistema Representativo, mediante instrumentos que permitan que los titulares tengan elementos suficientes para llevar a cabo de forma adecuada sus funciones. En el entendido de que el Sistema Representativo, a sido creado no solo para elaborar leyes, sino esencialmente para representar a los ciudadanos.

Ahora bien, el tema central de mi trabajo es establecer la reelección consecutiva de los legisladores Federales en México como un instrumento para el fortalecimiento del Sistema Representativo, mediante la estructuración de verdaderas carreras parlamentarias, con legisladores profesionales y con experiencia parlamentaria que hagan posible el debido ejercicio de sus funciones.

En nuestro país existe un desequilibrio entre los diversos poderes que lo integran sobre todo entre el Legislativo y el Ejecutivo, esto se debe a que el Legislativo se a encontrado subordinado al Ejecutivo quedando relegado a formalizar y ratificar sus decisiones. Lo que se puede apreciar en virtud de que las decisiones de cambiar la constitución, cuando cambiarla y en que sentido se ha tomado por el Presidente de la República, lo que condujo a la realización de una serie de reformas constitucionales que permitieron el debilitamiento del Sistema Representativo.

Siendo precisamente uno de los factores que ha sido señalado como determinante para el debilitamiento del Sistema Representativo, la ausencia de una carrera parlamentaria, en virtud, de la prohibición de reelección inmediata de los legisladores.

Esta reforma se estableció por primera vez, dentro del constitucionalismo mexicano mediante la reforma realizada en 1933 al artículo 59 constitucional. La cual estuvo orientada a someter y subordinar al legislativo, debido a que en nuestro país durante mucho tiempo la mayoría parlamentaria la tenía el partido oficial, cuyo jefe nato era el Presidente de la República. De esta manera cualquier persona que tuviera aspiraciones políticas o que quisiera continuar con su carrera política, no podía actuar sin el consentimiento del Presidente de la República. Por lo que el Sistema representativo lejos de ser un poder que controlara y vigilara al Ejecutivo se convirtió en un aliado del mismo. Tal y como Jorge Carpizo a sostenido:

La ausencia de reelección inmediata obstaculizó a los legisladores su aspiración de hacer carrera parlamentaria y, por consiguiente, obstruyó en gran medida la profesionalización del órgano legislativo. Ocupar un asiento en el Congreso era considerado como algo temporal, mientras aparecía una oportunidad de avanzar en el escalafón político. Del mismo modo, el Presidente se convirtió en el principal legislador en México. El Congreso se limitó a aprobar casi la totalidad de iniciativas enviadas por aquel, y desde luego, a legitimar las reformas o adiciones a sus leyes que propusiera el Ejecutivo en funciones.²⁵²

De tal manera, que la subordinación del Legislativo frente al Ejecutivo se consolidó mediante la prohibición de reelección inmediata de los legisladores, poniendo fin a la posibilidad de que siguieran carreras legislativas con cierta independencia del Ejecutivo. Es más, algunos autores consideran antidemocrática esta reforma, tal es el caso de Manuel Herrera y Lasso, quien escribió:

Antidemocráticamente también la reforma constitucional que estableció la no reelección de diputados y senadores para el periodo inmediato. Antidemocrática y torpe, porque ni al pueblo debe impedírsele el referendo de una representación cuando ésta ha sido dignamente desempeñada, ni debe evitarse la formación de personas capacitadas por conocimientos y por experiencia ya vivida para el mejor desempeño de estos puestos públicos. Pero el secreto de las reformas constitucionales en nuestro país estriba en que se atiende al efímero interés del momento y se olvida el respeto a las instituciones. Y no hay mal más grave para un país... que dar satisfacción a las necesidades transitorias del momento a costa de las instituciones de la nación.²⁵³

Otro efecto importante de la no reelección consecutiva tiene que ver con los partidos de oposición, en virtud de que ha sido un poderoso desincentivador para que los políticos organicen partidos de oposición para buscar cargos de elección mediante el sistema de mayoría relativa, pues, durante el periodo en que la totalidad del Congreso se elegía mediante este principio, los partidos de oposición, solo existían en muy pocos distritos y eran inestables: *La no reelección consecutiva y la escasa capacidad real de los legisladores de ejercer sus poderes formales transformaron los puestos en el Congreso en oportunidades políticas poco atractivas.²⁵⁴*

Importante será mencionar el intento que en 1964 realizó el Partido Popular Socialista para modificar el citado artículo de nuestra Carta Magna. En efecto, el 13 de Octubre de 1964 se leyó en el Congreso una iniciativa elaborada por el Partido Popular Socialista con el propósito de que se permitiera la reelección de los diputados federales. *Como se explicaba en la propuesta, y como también adujo Vicente Lombardo Toledano, la imposibilidad de reelegir a esos miembros del Legislativo impedía la formación de cuadros parlamentarios dotados del necesario rigor profesional.²⁵⁵*

Aunque la iniciativa fue considerada "contraria a la técnica legislativa", la Cámara de voto a favor de que los Diputados: *"puedan ser elegidos en dos periodos sucesivos, pero no para un tercero inmediato, sin que ello sea óbice para que, transcurrido el tercero, puedan volver a ser electos"*²⁵⁶. No obstante, el Senado rechazó la iniciativa de la colegisladora, y prefirió que el artículo 59 permaneciera invariable, por lo que el proyecto fue devuelto a la Cámara de Diputados y posteriormente archivado.

²⁵² CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, p. 115.

²⁵³ HERRERA Y LASSO, Manuel. *Estudios Políticos y Constitucionales*, p. 126.

²⁵⁴ NACIF, *La Reelección Consecutiva y la Persistencia de Partido Hegemónico en la Cámara de Diputados en México*, p. 11.

²⁵⁵ FERRER Muñoz, Manuel. *Panorama Histórico de la Reelección en México*, Revista de la Facultad de Derecho, septiembre-diciembre, 1999, p. 178.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 180.

Al respecto, en el libro "Reelección Legislativa Tabú", su autor Jesús Michel Narváez, entrevista a algunos de los participantes en el debate de 1964-1965; es así como Alfonso Martínez Domínguez, quien fuera líder de la mayoría en aquella legislatura, expresa: *Quizá nos equivocamos en 1964 al no incluir a los senadores... influyeron en contra Lázaro Cárdenas y Emilio Portes Gil, en ese entonces sí pesaban los expresidentes de la República.* Y, a pesar de que ha pasado demasiado tiempo Alfonso Martínez Domínguez sigue apoyando la reelección consecutiva de los legisladores y dice: *"Yo me entrevisté con el Presidente López Mateos y le gustó la idea, luego platiqué con Don Gustavo Díaz Ordaz y me dio luz verde para la reforma del 59. Lo sorprendente fue la posición de Carlos Madrazo, que se manifestó en contra de la bancada priista. Fueron momentos álgidos, difíciles, encarecidos"*²⁵⁷.

Una vez que el sistema posrevolucionario se agotó para dar paso a una mayor competencia política, al grado de que en virtud de que las elecciones del 2 de julio del 2000 el partido de Estado dejaría de serlo en adelante, se plantean problemas tales como el de hacer más efectivamente el trabajo del legislador. Pues, tenemos que en cada nueva legislatura llegan representantes que no tiene experiencia o que si la tienen ha sido de manera discontinua, ya que alternan estos cargos con otros dentro de la administración pública. Por ello, nuevamente hemos escuchado entre politólogos y legisladores la necesidad de poner en vigencia la reelección consecutiva, como el medio para obtener un verdadero Sistema Representativo.

Tal es el caso del exdiputado Federal, coordinador de la fracción parlamentaria del Pan, de la LVII Legislatura Carlos Medina Plascencia, quien ha reconocido la necesidad de implantar la reelección inmediata de los legisladores, sobre todo porque conlleva a la profesionalización de las funciones parlamentarias. Al señalar: *Lo anterior permitirá el desarrollo de la carrera legislativa como mecanismo que ayuda a mejorar su desempeño y le da continuidad a los proyectos. Además, permitirá mayores condiciones de independencia del órgano legislativo, fortaleciéndolo y convirtiéndolo en instrumento necesario para restringir el presidencialismo exacerbado en el que hemos vivido...La reelección inmediata podría permitir que el legislador se vuelva un experto en ciertos temas legislativos, además de que su cercanía con el electorado lograría ser mucho más estrecha, ya que de otra manera difícilmente puede volver a desempeñar su función.*²⁵⁸

Pues, el Partido Acción Nacional tiene a la reelección de legisladores como prioridad inicial en la agenda electoral. Es importante señalar que más de cien legisladores de ese partido suscribieron la iniciativa que permitiera la reelección legislativa presentada por el legislador Deniez Macías, el 29 de octubre de 1998. Y más recientemente, presentaron una iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Constitución, con el fin de fortalecer el Poder Legislativo; en donde se incluye el establecimiento del principio de reelección inmediata de los Legisladores Federales, presentada al pleno de la Cámara de Diputados por Felipe de Jesús Calderón Hinojosa en marzo de 2002.

En el caso del Partido de la Revolución Democrática, existe ambivalencia y no se ha planteado una propuesta institucional al respecto. Opiniones aisladas de personalidades de este partido están a favor de la reelección legislativa, como Amalia García y Demetrio Sodí de la Tijera.²⁵⁹ Sin embargo, es claro que dentro de los Estatutos del PRD existe un espíritu antireeleccionista.

Ahora bien, tratándose del Partido Revolucionario Institucional, durante las primeras reuniones de la LVII en el Senado, esta fracción señaló dentro de su agenda legislativa a la Reelección de los legisladores, para permitir la profesionalización del Congreso.

²⁵⁷ MICHEL, op. cit. p.

²⁵⁸ MEDINA Plascencia, Carlos. *La Redefinición del Congreso*, en Quorum, p. 28.

²⁵⁹ LOREDO Méndez, José. *La Reelección de los Legisladores en México. Posiciones de los Partidos Políticos más Representativos*, en Debate Legislativo, abril, 2000. P. 30.

Es más, en un foro organizado por el Senado sobre la Reelección Legislativa, efectuado el 5 de noviembre de 2003, la mayoría de los académicos, legisladores y representantes de los partidos políticos coincidieron en la necesidad de que tanto diputados como senadores puedan repetir en el cargo durante un periodo inmediato.

Sobre el tema opina el exconsejero del Instituto Federal Electoral Jaime Cárdenas Gracia que: *"Es evidente que tal sistema propiciaría la profesionalización de los miembros del Poder Legislativo representantes de todos los partidos políticos, y una mayor independencia respecto a los condicionamientos del Presidente de la República o de los propios partidos, en tanto que los legisladores deberían más su voto a sus electores que a las decisiones cupulares del partido o del presidente en turno"*.²⁶⁰

Otro importante estudioso en la materia es Francisco Berlín Valenzuela, quien en una entrevista al preguntársele si es conveniente para el México actual la reelección de los legisladores, contestó: *He llegado a la conclusión de que tenemos que acabar con el mito de la no reelección sucesiva para los integrantes del Poder Legislativo... La experiencia histórica en que ha venido operando este principio de no reelección en los términos de los artículos 59, 116 y 122 de la Constitución General de la República no sólo no ha hecho más fuerte y respetable nuestro Poder Legislativo ante la opinión pública nacional, sino que ha contribuido a mantenerlo en constante demérito y manifiesta debilidad institucional frente al Poder Legislativo*.²⁶¹

En suma, aunque son muchos los legisladores, políticos e intelectuales que se manifiestan abiertamente la necesidad de instaurar nuevamente la reelección parlamentaria de manera consecutiva, contemplada dentro de los proyectos de Reforma del Estado, está todavía no se encuentra realizada, quizá por el temor del establecimiento de un Legislativo fuerte, capaz de establecer una democracia fundada en la división de poderes.

Por otra parte, como he mencionado, la prohibición establecida en el artículo 59 constitucional constituye una limitación que determina la estrategia de carrera de todo político que aspira a un cargo de diputado o senador. Pues, al tener que retirarse forzosamente del cargo una vez concluido el periodo de su ejercicio hace que los legisladores pierdan el interés en buscar la reelección como una meta de carrera a largo plazo, en virtud de que, la perspectiva de pasar tres años fuera de la Cámara de Diputados o de seis tratándose del Senado, lleva a que los políticos no se interesen en hacer carrera en el Congreso.

Los efectos de la no reelección inmediata se parecen mucho a los de la absoluta, aunque generalmente se piense lo contrario. Según una investigación los 2,227 miembros del PRI que han pasado por la Cámara de Diputados desde 1933 hasta 1994, sólo 379 (es decir, el 9%) se ha reelecto por lo menos una vez y, de ellos, 316 sólo lo hicieron una vez, 19 dos veces, 13 veces, y, de ellos, 316 sólo lo hicieron una vez, 49 dos veces, 13 tres veces y un solo diputado se reeligió cinco veces. Por su parte, el PAN, de los 455 diputados con que ha contado dicho partido des de la legislatura XL 81946-1949), sólo 52 (el 11%) han sido reelectos una o más veces: 35 se reeligieron r veces, y sólo 4 diputados que se reeligieron 3 veces.²⁶²

Lo anterior se confirma con el siguiente cuadro, en donde muestra que, ocho de cada diez legisladores en promedio, en el periodo de 1985-1991 no habían tenido experiencia previa como miembros de la Cámara de Diputados.

²⁶⁰ CÁRDENAS Gracia, Jaime. opus citatus. MEDINA. op. cit. p. 28.

²⁶¹ MICHEL. op. cit. p. 365.

²⁶² LUJAMBIO. op. cit. p. 176.

Experiencia de los diputados en el cargo		
Número de periodos	1985-1988	1988-1991
Sin experiencia	81.0	78.9
Uno	16.0	19.5
Dos o más	3.0	1.6

Fuente: Nacif. op. cit. p. 12.

Por lo demás, gran parte de los legisladores que se reeligen lo hacen generalmente tres o cuatro periodos después de que ocuparon el cargo es decir, no se reeligen inmediatamente después de que superan la restricción constitucional, lo cual dificulta enormemente el seguimiento de las agendas legislativas. Por lo que, la escasa experiencia tiene a anularse dadas las distancias temporales entre una elección y otra.

Además tal y como apunta, Alonso Lujambio, en el Senado de la República tiende a concentrarse la poca experiencia legislativa que puede acumularse en México. En la últimas tres legislaturas del Senado, dos tercios de sus miembros ya fueron alguna vez diputados federales. Sin embargo, en promedio el 65% de ellos fueron miembros de la cámara baja solamente por espacio de una legislatura.

En cuanto a la reelección dentro del Senado, un análisis muestra que de los 668 priistas que ocuparon escaños entre 1934 y hasta 1997, más de 95 por ciento nunca regresó a Cámara. Solamente 28 senadores se reeligieron y de ellos, únicamente Emilio González Parra lo hizo en dos ocasiones. En realidad la Cámara alta es un cuerpo con poca continuidad de carrera y escasa acumulación de experiencia senatorial, aunque 50 por ciento de los que fueron senadores en el periodo señalado, había pasado previamente por el cargo de diputado, lo que ilustra experiencia legislativa previa.

La prohibición de reelección inmediata propicia lo que Schleinger ha llamado la "ambición progresiva", es decir, la aspiración a conseguir un cargo más importante que aquel que el político busca o tiene en ese momento.²⁶³ La ambición progresiva de los legisladores es estimada en virtud de las elevadas tasas de rotación en otros cargos de elección. Incluso, se puede observar que en nuestro país los políticos tienen una rotación del 100%, esto se debe ya sea por que la reelección consecutiva está prohibida o por que el cargo sólo puede ser desempeñado por una sola ocasión. Lo anterior se puede demostrar con el siguiente cuadro donde se muestra la experiencia previa de los Senadores.

Experiencia previa en cargos públicos de los senadores electos (1997-2000)

Tipo de Cargo	Número	%
Diputado Federal	52	40.9
Gobierno Estatal	18	14.2
Diputado Local	12	9.4
Gobierno Federal	12	9.4
Actividades en el Partido Político	9	7.1
Presidente Municipal	6	4.7
Magistrado Estatal	3	2.4
Gobernador	2	1.6
Consejero Municipal	2	1.6
Otros	11	8.7

²⁶³A. SLEESINGER, Joseph, opus. citatus. NACIF, Benito. Para Comprender la Disciplina de Partido en la Cámara de Diputados de México: El Modelo de Partido Centralizado, en Foro Internacional, enero- marzo, 2002, p. 9.

Total	127	100.0
-------	-----	-------

Fuente: Nacif, Benito. Para Comprender la Disciplina de Partido en la Cámara de Diputados de México: El Modelo de Partido Centralizado. Foro Internacional. Volumen XLII.

La teoría de la ambición política desarrollada por Joseph A. Schesinger²⁶⁴ sostiene que la conducta de los políticos responde a su interés por obtener un cargo, es decir, los políticos responden esencialmente al objetivo de conseguir el puesto público y a la forma en que anticipan sus carreras. La teoría de la ambición política sugiere que los políticos que buscan la aprobación de ciertas leyes no tienen un comportamiento esencialmente distinto de aquellos que pretenden obtener un cargo. Además, sostiene que, a la larga, los políticos que no atienden debidamente a su objetivo de obtener un cargo van siendo relegados de la política.

*La posibilidad de que un político llegue a un cargo de elección popular depende de dos factores: su reputación personal ante el electorado y la reputación colectiva del partido político que lo postula. La importancia del primer elemento se define por el peso que tiene las características personales del candidato en las elecciones. El componente colectivo está determinado por la importancia de la etiqueta de su partido. En general, tanto el elemento individual como el colectivo desempeñan un papel en las elecciones, pero no queda claro es el peso relativo que tiene cada uno de ellos en la posibilidad de que el político obtenga un cargo de elección. La variable clave que determina la importancia relativa de la etiqueta del partido o del voto personal son las instituciones que regulan la competencia por un cargo entre y dentro de los partidos.*²⁶⁵

En escenarios de intensa competencia política, la incertidumbre es un componente central de la democracia. La inseguridad de lograr la victoria o de permanecer en el cargo obliga a los candidatos a buscar las ofertas de bienes colectivos que mejor se ajusten a las preferencias de los electores y, con ello, recibir el mayor número de votos²⁶⁶. Por ello es que algunos analistas se refieren a estas arenas de competencia como "mercados políticos" en los que los candidatos o partidos buscan ligar lo más estrechamente posible las preferencias de los electores con sus ofertas de gobierno.

En la Teoría Positiva de las Instituciones, su énfasis es el ámbito de los votantes, los procesos de votación. Explica como las instituciones surgen del comportamiento egoísta y como sus consecuencias están en la elección pública: *dentro del congreso, la atención se centra en el poder de la formación de la agenda, de los comités y el número de curules. Así, se enfoca de manera primaria los políticos y posteriormente los votantes. Los políticos están motivados por la posibilidad de reelección (bajo el supuesto de votante anónimo) y apenas se reconoce que los burócratas tienen metas, recursos y estrategias propias.*²⁶⁷

Puede considerarse un juego en el que participan el legislador y los votantes. La intervención de las instituciones y el derecho tienen la virtud de cambiar las condiciones favorablemente, contando con un esquema bien definido de: incentivos a la cooperación, asignación de derechos y responsabilidades y condiciones sostenidas para que los juegos se lleven a cabo indefinidamente.

Si el jugador prevé que el juego está pronto a terminar o que es fácilmente previsible el final del mismo, no tendrá incentivos para cooperar (en el juego legislativo) y lograr el bien colectivo: eficiencia en el trabajo legislativo. Entonces, el periodo legislativo, asimismo, dadas las circunstancias,

²⁶⁴ Ibid. p. 11

²⁶⁵ NACIF. *Reelección...* op. cit. p. 8.

²⁶⁶ GARCÍA Vázquez. op. cit. p. 45.

²⁶⁷ Williamson O. Organization Theory. The Politics of Estructura Choice: Toward a Theory of Oblic Burecracy, por T. Moe. Opus. citatus. ESCOBAR Zepeda, Alejandro. *La Reelección de la Cámara de Diputados como una Alternativa de Eficiencia en la Tarea Pública*, en Revista del IEEM. 2002. p. 99

el votante no votara nuevamente ni por el individuo ni por su partido. La reelección tiene la virtud de hacer el juego legislativo finito a una infinito, capaz de proveer al político de incentivos para lograr que su trabajo sea eficiente y apegado a los intereses de sus representados.

Ahora bien en el campo del Derecho comparado encontramos que México y Costa Rica son los únicos países del mundo que limitan la reelección de los legisladores. En un estudio realizado por la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral que se refiere al estudio de 19 países americanos se encontró que existe "reelección para un periodo consecutivo en 17 países: Argentina, Bolivia Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, El salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela."²⁶⁸

En resumen, considero que establecer el principio de reelección inmediata de los Legisladores Federales traería los siguiente beneficios:

A) Se propiciaría una mayor profesionalización e independencia de los miembros del Sistema Representativo, mediante la estructuración de una carrera parlamentaria. La que consecuentemente acarrearía: el perfeccionamiento de la técnica legislativa; efectividad y continuidad en los trabajos legislativos, el seguimiento y evaluación de las políticas y programas sexenales implementados por el Poder Ejecutivo, la especialización en la dinámica interna de cada una de las Cámaras y la especialización en la materia que ocupa a sus respectivas comisiones, un ejercicio permanente y experto, entre otras cosas. Pues, el representante que logre reelegirse va a acumular experiencia, conocer la materia, se va a especializar y, por lo tanto, se va a fortalecer al Sistema Representativo.

Siendo necesaria esta reforma debido a que es imposible aprender lo concerniente a determinados temas en tan sólo tres años. Hay diputados y senadores que han permanecido en el Congreso por muchos años, sin embargo, al impedirse la reelección inmediata y cambiar de Cámara, no ingresan a las mismas Comisiones, por consecuencia no logran poner en práctica los conocimientos adquiridos en los periodos anteriores. En relación a la presente propuesta, el maestro Antonio Baéz afirma:

*Existen en todos los países modernos una profesión de gran importancia que requiere no sólo una verdadera vocación, sino también las posibilidades para su ejercicio, y esa es la profesión parlamentaria. Dentro del género del político profesional hay una especialización muy exigente en las cualidades humanas para la mejor realización de las tareas de dirigentes gubernativos que no deben estar encomendadas a meros aficionados o impreparados. Sin llegar a la tecnocracia, es indudable la conveniencia de la formación de gente con experiencia política dentro de las Asambleas Legislativas experiencia que no puede alcanzarse sin la posibilidad de permanecer en el parlamento, si se obtiene el refrendo de los electores para un nuevo mandato, siempre con observancia de las puras reglas democráticas.*²⁶⁹

B) se crearía una relación más directa entre el representante y gobernados. Pues uno de los problemas centrales por los cuales el Sistema Representativo, ha perdido fuerza y credibilidad, es precisamente, la falta de vinculación entre representante y representados. Ello se ha dado por que no existen los incentivos para que un legislador una vez electo regrese a su Distrito o Estado a conocer de las propuestas, inquietudes e intereses de la población.

Y mediante la reelección consecutiva se crearían esos incentivos para que el legislador realice una función más eficaz, pues al depender del electorado la reelección se le obligaría al legislador que pretenda reelegirse a no descuidar su relación con este. Experimentando, así una mayor presión para

²⁶⁸ LORFIDO, op. cit. 31.

²⁶⁹ BALZ, Antonio, opus citatus. MENDEZ Silva, Sergio, Los Beneficios de la Reelección para los Integrantes del Poder Legislativo, en Ciudad-Ciudadano, agosto-octubre, 1997, p. 34.

cumplir el compromiso contraído con sus electores para no defraudarlos, pues para lograr la reelección y seguir su carrera lo que contaría es convencer a sus electores. Tal y como señala Amador Rodríguez Lozano:

Si la representación política tiene algún sentido, este es el de controlar y poner límites al poder estatal y las elecciones, a su vez, sirven para colocar a los representantes en un contexto en el que no puedan comportarse sin responsabilidad a riesgo de poner entre dicho su carrera política.²⁷⁰

Además los partidos políticos tendrían que poner mucho de su parte para hacer llegar al Congreso a representantes comprometidos haciendo necesaria la autentica democracia en el interior del partido, exigiendo a los partidos políticos a prepara mejor sus cuadros. Ahora bien, debido a que cada voto es importante en circunstancias de competencia política, los partidos políticos saben que las preferencias electorales se ganarán no sólo con sus ofertas de gobierno, sino que la buena o mala actuación de los cuadros que fueron electos y ejercen un cargo de elección popular, tendrá un impacto favorable o una sanción en las preferencias de los electores.

C) Se fortalecería la responsabilidad de los legisladores. Ya que el representante que quiera reelegirse esta obligado a rendir cuentas al elector, y por lo tanto, mejoraría la calidad de los trabajos legislativos.

James Buchanan, Premio Nobel de Economía, ha señalado que es mejor imaginar que la naturaleza de los hombres y los políticos es perversa y egoísta, y diseñar mecanismos para limitar su capacidad de daño e inducir para que actúen como si en realidad encarnaran el bien común. No es un asunto de moralidad, sino de establecer el sistema de incentivos adecuados para que los agentes rindan cuentas a sus principales:

Para elevar la eficiencia y eficacia del gobierno en México, se requiere diseñar un sistema de rendición de cuentas en dos vertientes. Por un lado, promover la transparencia de las instituciones de gobierno, establecer incentivos adecuados para limitar el oportunismo de los agentes políticos, aumentar la responsabilidad política de los legisladores mediante la reelección inmediata...Un sistema ágil y ligero de vigilancia política implica ciudadanos con poder para denunciar y detonar mecanismos legales de rendición de cuentas. La responsabilidad de los votantes va más allá de emitir su voto cada tres o seis años. Su participación para exigir cuentas es indispensable para que nuestra democracia electoral sea a la vez una democracia gobernable y que resuelva los problemas cotidianos de la población.²⁷¹

Dado el impacto que tiene las decisiones políticas en la sociedad, el legislador está sujeto a la responsabilidad política y jurídica de sus actos. En este Tenor; Humberto Cerroni ha señalado la responsabilidad como una de las reglas del Estado de derecho de naturaleza democrática, debido a que: *"la democracia estima que los hombres y los partidos políticos que participan en ella son capaces de responder a los compromisos que se adopten, cumplir las anteriores reglas y mantener su respeto a la ley".²⁷²*

La elección es el método más eficaz que tiene el pueblo para controlar y evaluar el desempeño de sus representantes, pues si un legislador actúo incorrectamente o no cumplir con las expectativas los ciudadanos pueden en las siguientes elecciones, retirarle su confianza y votar por otro candidato, con esto se obliga a los representantes a no hacer un uso excesivo del poder y a tomar en cuenta a los

²⁷⁰ RODRÍGUEZ. Op. cit. p. 17.

²⁷¹ UGALDE. Op. cit. p. 58.

²⁷² CERRONI Humberto. opus. citatus. GARCÍA Vázquez. op. cit. p. 48.

ciudadanos. En este sentido, se trataría de ponderar la significancia que tendría para el legislador el aprobar una ley que bien podría costarle su elección.

Es decir, mediante este principio de reelección consecutiva, se sentarían las bases a fin de darle la representatividad que ha venido perdiendo este poder ante un electorado cada vez más escéptico sobre el cumplimiento de las funciones y tareas que le corresponden desarrollar a sus miembros.

La reelección generaría un incentivo en el legislador que lo llevaría a ser accountable, a la responsabilidad pública, a la rendición de cuentas, a volver a su distrito a explicar su conducta y, finalmente, a capitalizar políticamente su acción legislativa y ser reelecto. Por otro lado, la reelección permitiría que los legisladores adquirieran experiencia legislativa y desarrollarían una carrera parlamentaria; ello posibilitaría la profesionalización de los miembros del Congreso y el surgimiento de memoria institucional en el órgano representativo. La consecuencia sería por demás deseable: el fortalecimiento del Poder Legislativo frente al Ejecutivo.²⁷³

D) Se buscaría una mayor independencia de los legisladores en la toma de decisiones. Los legisladores tendrían más oportunidad de discutir en Comisiones, lo que puede o no aprobarse, es un tanto, darle libertad al legislador. Sin que deje de existir la disciplina de partido, pues se trata de que discutan entre ellos mismos las diferentes propuestas, considero que sería fundamental para que los legisladores tuvieran más libertad para oponerse en un momento dado a las leyes que nos los convenzan. Más aún como afirma Giovanni Sartori: *En México la razón más fundamental por la cual el Congreso luego no puede hacer nada es justamente ésta, que no son reelegibles. Es decir, no hay manera para destruir la autonomía de un Parlamento que la que consiste en decir: "se tiene que ir todos a casa". Hay que terminar con las ideas de la democracia que primaron en 1968.²⁷⁴*

Pues tal y como apunta Nacif, las decisiones tomadas en el Congreso afectan la reputación de los partidos políticos ante el electorado. Por lo tanto, éstos adoptan posturas con respecto a ciertas iniciativas de ley con miras a obtener ganancias en términos de votos, y después exigen a los legisladores que sigan la línea del partido durante el paso de la iniciativa de la Cámara. *Si bien los representantes pueden estar en contra de cierta postura tomada por el partido, el partido en su conjunto como un todo es el que, a fin de cuentas, aparece como responsable ante el electorado. Un legislador no puede ser hecho responsable directamente ante sus votantes, en virtud de que tiene prohibido postularse para la reelección inmediata, sólo es responsable a través de su partido.²⁷⁵*

Es importante señalar, que la facultad de reelección inmediata no implica que todos los legisladores vayan a hacerlo sino únicamente a aquellos que resulten eficientes y aptos a juicio de los electores o de los partidos políticos. Los expertos de la materia sostienen que de darse la reelección consecutiva solamente del 18 al 20% de los legisladores lograrían permanecer en sus escaños. De esta manera se renovarían el Congreso y solamente quedarían lo que realmente hubieran hecho su trabajo.

Para evitar el peligro de conformación de elites políticas con demasiado poder y a efecto de que exista movilidad en estos cargos, es necesario establecer una limitación al número de reelecciones a las que puede aspirar un legislador, por lo que considero oportuna la reelección de los Diputados de manera consecutiva hasta en tres ocasiones y de los Senadores en dos.

Ahora bien, la probabilidad de que un candidato consiga una diputación difiere mucho en el caso de distritos uninominales o de circunscripción plurinominal. En los primeros, los candidatos dependen directamente de la decisión tomada por el electorado. Por el contrario, en las circunscripciones

²⁷³ LUJAMBHO, op. cit. p. 215.

²⁷⁴ SARTORI, Giovanni, opus. citatus, CARBONELL, José op. cit. p. 216.

²⁷⁵ NACIF, *La Reelección...* op. cit. p. 22.

plurinominales, la posibilidad de obtener un escaño depende también de otro factor: la posición del candidato en la lista del partido. Dado que la contienda por los curules de representación proporcional opera con base en listas cerradas, la posición del candidato en la lista de su partido es una decisión que toma con anterioridad la organización del mismo y que los electores no pueden alterar. Por ello, en virtud de la vinculación que debe existir entre electores y gobernantes, sólo podrán ser reelectos si en las siguientes elecciones obtienen la mayoría de votos.

Sin embargo, para poder realizar esta modificación constitucional se tiene que acabar con el mito de la reelección consecutiva de los legisladores. En una encuesta realizada en 1998, el 52% de los encuestados señalo estar en contra de la reelección inmediata de los legisladores, el 17% señalo estar a favor y el 31% señalo que le daba igual. Por ello, a pesar de los beneficios teóricos que implica, la reelección, se debe realizar una amplia divulgación en la sociedad para explicar su alcance, sino, lejos de verse como un avance democrático se vería como un retroceso.

En suma, encontramos que los políticos en México, periodo tras periodo, van de la Cámara de Diputados hacia el Senado, y de ahí al gabinete para regresar al Congreso Local. Esta suerte de columpio político es la fuente de ineficacia en el trabajo público, ya que los actores involucrados no tienen incentivos para llevar a cabo eficientemente su tarea. Por lo que, permitir la reelección consecutiva de los legisladores parece ser una asignatura impostergable. Considero que en este momento es necesario equilibrar el poder, de enriquecer el Congreso y el trabajo legislativo.

Para fortalecer al Congreso hay que fortalecer, primero, a sus miembros; la reelección es, tal vez, el mecanismo más afortunado para ello. No es concebible que un Congreso amateur- como ocurre en la actualidad- controle la agenda de gobierno, fiscalice al Ejecutivo, produzca legislación de calidad y sea el eje de la vida pública nacional. Simplemente no es posible. Por todo esto, resulta indispensable introducir la reelección consecutiva en el seno del parlamento mexicano.²⁷⁶

4.10 Reformas adicionales

Hay que dejar claro que no se pretende establecer únicamente un beneficio a los legisladores, sino por el contrario, lo que se pretende en este trabajo es que cumplan de manera adecuada con sus funciones. Por ello, considero que para que el establecimiento del principio de reelección inmediata de los legisladores redunde en beneficio de la sociedad, esta debe de ir acompañada de una serie de reformas estructurales del Sistema Representativo.

No disponer de información necesaria para el desempeño de su función, sigue siendo un factor pendiente en la organización interna de la Cámara de Diputados. Existe el derecho de acceder a la información en el carácter de legislador individual o como grupo parlamentario, más sigue siendo un factor a resolver para dar mayor dinamismo al trabajo en comisiones. A demás del bloqueo de información, otro recurso relevante es que escasamente se promueve la independencia de los legisladores respecto a sus coordinadores. Por lo tanto, se deben establecer mecanismos para que los legisladores de manera independiente puedan acceder a la información de manera adecuada.

Otro problema dentro del Sistema Representativo, es que las disposiciones jurídicas contenidas en el Reglamento Interior de Congreso de la Unión y en la Ley Orgánica carecen de sanción, es decir, la norma parlamentaria que regula la creación del Derecho no tiene sanción. En este sentido, analizando estas disposiciones tenemos que solo existen sanciones políticas. Pues, cuando no resuelve una Comisión de Dictamen Legislativo, el titular de la iniciativa o el pretensor de la iniciativa, o el

²⁷⁶ CARBONELL, José. op. cit. p. 217.

Grupo Parlamentario interesado le hace una excitativa a la Mesa Directiva, y la Mesa Directiva está obligada a hacer una excitativa a la Comisión de Dictamen para que resuelva el dictamen, esta es una sanción. Y en caso de que la Comisión Dictaminadora no resuelva, la iniciativa es turnada a otra Comisión. Como puede apreciarse, se trata de una sanción de carácter político y no de otro tipo. En este sentido los académicos, están proponiendo para darle mayor consistencia para seguridad del ciudadano a este tipo de cosas, que se imponga otro tipo de sanción, como el de quitar dietas o incluso hasta quitarle el cargo.

El control legislativo no puede entenderse como la mera obstrucción de la función de los otros poderes, sino que se supone la fiscalización eficaz y la colaboración en la transparencia y la eficacia en el ejercicio de los recursos públicos. Por ello, considero necesario establecer modificaciones tendientes al fortalecer las Comisiones de Investigación.

En este sentido, es necesario hacer una revisión de las normativas institucionales para incorporar disposiciones que permitan avanzar en la redefinición del rol de las comisiones de investigación, para otorgarles un status prioritario en el que se vean apoyadas de recursos materiales y asesorías para convertirlas en instancias reales de control de las actividades del Ejecutivo por cuanto a su área de competencia se refiere. No basta con citar eventualmente a los Secretarios de Estado para que expongan ante las comisiones de trabajo, los resultados de su gestión. Las comisiones deben convertirse en figuras institucionales relevantes que sean capaces de influir en la agenda pública, es decir, también estos órganos internos pueden dejar de ser reactivos si existen condiciones más favorables en su labor.

Por otra parte, tenemos que es muy difícil suponer que sólo mediante comicios periódicos pueda el electorado evaluar y sancionar el ejercicio del poder de los partidos, refrendando con su voto la elección previa, o corrigiéndola. Es necesario que las determinaciones trascendentes que adoptan los partidos sean por lo menos impulsadas y avaladas por la participación ciudadana expresada mediante instituciones como la iniciativa popular.

Igualmente, sería conveniente que los partidos políticos establecieran obligaciones estatutarias de consultar sus militantes y en general con la ciudadanía, de manera amplia, ciertos planteamientos que pretendan hacer sus legisladores y algunas posturas que éstos adoptan en el Congreso.

Por último, sería muy útil que los partidos establecieran mecanismos de control y evaluación, así como sanciones y formas de exigirlos, en el caso de incumplimiento de los programas y ofrecimientos de campaña, comprometiéndose por principio a respetar lo pactado con el electorado, sin escudarse en las "sesudas argumentaciones" del mandato no imperativo.

CONCLUSIONES

1. Desde Aristóteles hasta el pensamiento liberal de Locke y Montesquieu, ha existido la idea de controlar el Poder mediante su división, no sólo como una forma de obtener una separación funcional de competencias, sino también como garantía de control o autocontrol del Poder, que evita desbordes y asegura el imperio de la ley y la libertad de la persona. Sin embargo, en México existe una insuficiente división de poderes: si bien el Congreso, se ha acotado al poder presidencial.

2. Uno de los problemas que se apuntan en los sistemas democráticos es el relativo a la búsqueda de la certeza jurídica no solamente en cuanto a la aplicación de la norma, sino en la creación de la misma. Pues, la falta de coherencia o sistematicidad en el ordenamiento jurídico son avisos que influyen de forma determinante en los Estados modernos. En consecuencia, la norma se convierte en una especie de referente obligado que no solamente sirve para normar, sino adicionalmente, para medir el grado de eficiencia y efectividad del Sistema Representativo. Pues, no es concebible una democracia sustentable sin un Sistema Representativo capaz de expresar de manera adecuada los intereses de la sociedad, y proponer soluciones a los mismos.

3. En México la función del Sistema Representativo es ineficaz, lo cual se puede reflejar a partir de las iniciativas que se han dictaminado en relación con el número total de presentadas en las comisiones ordinarias, pues en cada periodo se van añadiendo más iniciativas pendientes que se van heredando a las Legislaturas subsiguientes sin darles curso, lo que se traduce en una parálisis legislativa. Mediante el establecimiento de la reelección consecutiva de los legisladores contribuirá a que las deficiencias que se apuntan sean superadas, ya que, los rezagos podrían neutralizarse atendiendo las propuestas legislativas que van quedando archivadas.

4. Encontramos que nuestro Sistema Representativo carece de una eficiente planeación legislativa debido a la ausencia de parlamentarios de carrera y preparados, que estén en posibilidades de establecer los mecanismos y procedimientos adecuados para programar y ordenar las diversas tareas del Congreso, a fin de que se cumplan con eficiencia sus tareas básicas.

5. El fortalecimiento del Sistema Representativo es una necesidad y una tarea que en México siguen pendientes en materia de democracia y representación, por ello resulta necesario el establecimiento de instrumentos que permitan que sus titulares tengan elementos suficientes para llevar a cabo de forma adecuada sus funciones, el medio más útil es la reelección consecutiva de los Diputados y Senadores Federales, lo anterior permitirá el desarrollo de la carrera legislativa como mecanismo que ayuda a mejorar su desempeño y le da continuidad a los proyectos. Además, permitirá mayores condiciones de independencia del órgano legislativo, fortaleciéndolo y convirtiéndolo en un Poder Legislativo capaz de ejercer de manera adecuada sus funciones constitucionales.

6. Históricamente tenemos que salvo la Constitución de Cádiz y Apatzingán, ninguno de los textos fundamentales que les sucedieron entre 1824 y 1917 introdujo restricciones para la reelección indefinida de los miembros del Sistema Representativo.

7. Los Constituyentes de 1917 no consideraron necesario introducir restricción alguna al respecto, permitiendo que los legisladores pudiesen reelegirse en ocasiones sucesivas e inmediatas, para así darles oportunidad de especializarse en los trabajos correspondientes. Por lo que, con esta propuesta se regresaría al espíritu original del Constituyente de 1917.

8. El debilitamiento del Sistema Representativo mexicano entro en fase crónica en 1933, al aparecer por primera vez en constitucionalismo mexicano la prohibición de reelección consecutiva de los legisladores federales mediante la reforma realizada en 1933 al artículo 59 constitucional. La cual estuvo orientada a someter y subordinar al legislativo, debido a que la ausencia de reelección inmediata obstaculizó a los legisladores su aspiración de hacer carrera parlamentaria y, por consiguiente, obstruyo en gran medida la profesionalización del órgano legislativo.

10. El artículo 59 de la Constitución Política mexicana prohíbe la reelección inmediata a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, al establecer que éstos "no podrán ser reelectos para el periodo inmediato", salvo que hayan tenido el carácter de suplentes y que no hayan estado en ejercicio, esta prohibición alcanza a los propietarios tanto para volver a serlo como para asumir el carácter de suplentes.

11. No se esta proponiendo introducir la figura de la reelección en la constitución, puesto que la reelección de los legisladores ya está considerada en el artículo 59 constitucional. Esto es, se establece la posibilidad jurídica de que los Diputados y Senadores se puedan reelegir al mismo cargo de elección popular dejando pasar un periodo; sin embargo, mediante este mecanismo se dificulta la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad permanente y experta.

12. En el campo del Derecho comparado encontramos que México y Costa Rica son los únicos países del mundo que prohíben la reelección inmediata de los legisladores.

14. Propongo establecer el principio de reelección consecutiva de los Legisladores Federales en México como un instrumento para el fortalecimiento del Sistema Representativo, mediante la estructuración de carreras parlamentarias, con legisladores profesionales y con experiencia parlamentaria que hagan posible el debido ejercicio de sus funciones. Pues, la profesión parlamentaria, no debe estar encomendada a meros aficionados o imprevistos. Es indudable la conveniencia de la formación de gente con experiencia política dentro del Poder Legislativo, experiencia que no se puede alcanzar sin la posibilidad de permanecer en el Congreso, si se obtiene el refrendo de los electores para un nuevo mandato, siempre con observancia de las reglas democráticas.

15. Mediante la reelección consecutiva los legisladores deberían más su voto a sus electores que a las decisiones cupulares del partido o del presidente en turno. Es decir, se sentarían las bases a fin de darle la representatividad que ha venido perdiendo este poder ante un electorado cada vez más escéptico sobre el cumplimiento de las funciones y tareas que le corresponden desarrollar a sus miembros. La reelección generaría un incentivo en el legislador que lo llevaría a ser accountable, a la responsabilidad pública, a la rendición de cuentas, a volver a su distrito a explicar su conducta y, finalmente, a capitalizar políticamente su acción legislativa y ser reelecto.

16. Es pertinente establecer limitantes al principio de reelección inmediata de los Legisladores, con el objeto de encontrar un equilibrio entre la necesidad de contar con una carrera parlamentaria y la movilidad que tiene que existir en el Sistema Representativo. La primera consiste en limitar la reelección consecutiva de los Diputados hasta en dos ocasiones y tratándose de los Senadores por una sola ocasión. Asimismo, para fortalecer la vinculación que debe existir entre los legisladores con sus representados se propone limitar la facultad de reelección únicamente a aquellos Diputados y Senadores que sean postulados para ser reelectos por el principio de mayoría relativa. Además los

Senadores de primera minoría deberán ocupar el segundo lugar en la lista de las formulas de candidatos que los partidos políticos registren para la elección correspondiente.

17. Para fortalecer al Congreso hay que fortalecer, primero, a sus miembros; la reelección es la cuestión central para su fortalecimiento. No es concebible que un Congreso inexperto produzca legislación de calidad y sea el eje de la vida pública nacional. Por todo esto, resulta indispensable introducir la reelección consecutiva de los Legisladores Federales en México. De esta manera debe reformarse el artículo 59 Constitucional para quedar en los siguientes términos:

Artículo 59. Los Senadores y Diputados podrán ser reelectos para el periodo inmediato bajo los siguientes lineamientos:

I. Los Diputados podrán ser reelectos de manera consecutiva hasta en dos ocasiones y los Senadores en una sola ocasión.

II. Quienes hayan ocupado dichos cargos en términos de la fracción anterior, podrán presentarse nuevamente como candidatos a los mismos cargos pasando por lo menos un periodo intermedio.

III. Los Diputados y Senadores electos, ya sea por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, no podrán ser reelectos por el principio de representación proporcional.

IV. Los Senadores de primera minoría para poder ser reelectos deberán ocupar el segundo lugar den la lista de dos fórmulas de candidatos que registren para la elección respectiva.

V. Los legisladores propietarios que hayan sido electos en términos de las fracciones anteriores, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. Los Senadores y Diputados suplentes, podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubiesen estado en ejercicio en términos antes señalados.

17. Es necesario que el establecimiento del principio de reelección inmediata de los legisladores redunde en beneficio de la sociedad, se acompañe de una serie de reformas estructurales del Sistema Representativo, como lo sería el establecimiento de mecanismos de transparencia en el uso de los recursos públicos por parte de los legisladores, establecer sanciones en caso de que las Comisiones no realicen los dictámenes correspondientes, la ampliación de periodos en los que sesionan las Cámaras, el establecimiento de un régimen de cortesía y disciplina parlamentaria, así como la introducción de la iniciativa popular.

18. Finalmente enfatizó los beneficios que implican nuestra propuesta:

a) Se propiciaría una mayor profesionalización e independencia de los miembros del Sistema Representativo, mediante la estructuración de una carrera parlamentaria.

b) Se crearía una relación más directa entre el representante y gobernados. Pues uno de los problemas centrales por los cuales el Sistema Representativo, ha perdido fuerza y credibilidad, es precisamente, la falta de vinculación entre representante y representados.

c) Se fortalecería la responsabilidad de los legisladores. Ya que el representante que quiera reelegirse esta obligado a rendir cuentas al elector, y por lo tanto, mejoraría la calidad de los trabajos legislativos.

d) Se buscaría una mayor independencia de los legisladores en la toma de decisiones.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFIA

1. ÁLVAREZ Velez, María Isabel y ALCÓN Yustos, María Fuencisla. Las Constituciones de los Quince Estados de la Unión Europea. Edit. Dykinson. 688. p. p.
2. ARBLASTER Anthony. Democracia. Edit. Traductor Adriana Sandoval. Edit. Nueva Imagen. México. 1991. 172. . p. p.
3. ARNAIS Amigo, Aurora. Derecho Constitucional Mexicano. 2ª ed. Edit. Trillas. México. 1990.. 583. p. p.
4. A. VANOSSE, Jorge Reinaldo. Estudios de Teoría Constitucional. UNAM. México. 2002. 330. p. p.
5. BERLÍN Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1993. 438. p. p.
6. BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Edit. Fondo de Cultura Económica. México. 1997. 1040. p. p.
7. BURGOA Orihuela, Iganacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. 14ª ed. México. 2001. 1087. p. p.
8. CARBONELL, José. El Fin de las Certezas Autoritarias. Hacia la Construcción de un Nuevo Sistema Político y Constitucional para México. Edit. UNAM. México. 270 p. p.
9. CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 11ª ed. Porrúa. México. 1998. 303. p. p.
10. CARPIZO, Jorge. Nuevos Estudios Constitucionales. Edit. Porrúa. México. 1997. 398. p. p.
11. CENTRO de Investigación y Docencia Económicas, Política y Derecho. Lecturas sobre el Cambio Político en México. Carlos Elizondo Hernández y Benito Nacif comp. México. 2002. 468 p. p.
12. CORDOVA, Arnaldo. La formación del Poder Político en México. Edit. Era. México. 1994. 19ª ed. 99. p. p.
13. COVIAN Andrade, Miguel. La Teoría del Rombo: Ingeniería Constitucional y del Sistema Político Democrático. Edit. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional. México. 2000. 335. p. p.

14. COVIAN Andrade, Miguel. El Sistema Político Mexicano Democracia y Cambio Estructural. 2ª ed. Edit. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional. México. 2001. 316. p. p.
15. DE BUFALÀ Ferrier, Pablo Vidal. Derecho Parlamentario. Edit. Oxford. México. 2002. 192. p. p.
16. DE LA HIDALGA, Luis. Historia del Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México. 2002. 675. p. p.
17. FRIEDRICH, Carl. J. La Democracia como Forma Política y como Forma de Vida. Editorial Técnos. Segunda edición. Madrid. 1966. 229. p. p
18. FRONDIZI, Silvio. Teorías Políticas Contemporáneas. Edit. Macci. Argentina. 1965. 65. p. p.
19. GAMAS Torruco, José. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México. 2001. 1168. p. p.
20. GÁMIZ Parral, Máximo N. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Edit. Noriega. México. 1995. 238. p. p.
21. GARCÍA Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Edit. Alianza. España. 1999. 636. p. p
22. GONZÁLES Chaves, Jorge. Reelección Inmediata de Legisladores. Edit. Instituto de Investigaciones Legislativas, SIID. México. 2000. 30 p. p.
23. GONZÁLEZ de la Vega, René. Derecho Penal Electoral. 4ª ed. Edit. Porrúa. México 1997. 397. p. p.
24. HERRERA y Lasso, Manuel. Estudios Políticos y Constitucionales. Porrúa. México. 1986. 550. p. p
25. HIGAREDA Leyden, Yolanda. La dialéctica Histórica del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones. Edit. Porrúa. México. 2000. 670. p. p.
26. INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. Carbonell Miguel, Oscar Cruz Barney, Perez Portilla Karla. Constituciones Históricas de México. Edit. Porrúa. México 2002. 556. p.p
27. INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del Congreso Internacional de Derecho Electoral I. Tomo I. J. Jesús Orozco Enriquez comp. México 1999. 368. p. p.
28. INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. 11ª ed. Edit. Porrúa. México 1988. 3272. p. p.
29. INSTITUTO de Investigaciones Legislativas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y concordada. Tomo III. CARBONELL, Miguel coordinador. Edit. Porrúa. México. 2003. 364. p. p.
30. INSTITUTO de Investigaciones Legislativas. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Francisco Berlín Valenzuela coordinador. México. 1997. 1089. p. p.
31. INSTITUTO de Investigaciones Legislativas. Enciclopedia Parlamentaria de México. Historia Sumaria del Poder Legislativo en México. Volumen I. Tomo I. Serie I. México. 1997. 780. p. p.
32. INSTITUTO de Investigaciones Legislativas. Diccionario de Derecho Constitucional. CARBONELL, Miguel Coordinador. Edit. Porrúa. México. 2002.

33. Instituto de Investigaciones Sociales. Transición Democrática y Gobernabilidad. México y América Latina. Julio Labastida Martín del campo, Antonio Camou y Noemi Luján Ponce coordinadores. Edit. UNAM. México. 2000. 451 p. p.
34. INSTITUTO Nacional de Administración Pública. Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático. Edit. INAPAC. México. 2001. 144. p. p
35. JUSTO López, Mario. Manual de Derecho Político. 2ª ed. Edit. Depalma. Argentina. 1999. 474. p. p.
36. LIONS, Monique. El Poder Legislativo en América Latina. Edit. UNAM. México. 1974. p. p. 92.
37. LIPAHART, Arend. Las Democracias Contemporáneas. 4ª ed. Edit. Ariel. Barcelona. 1999. 255. p. p
38. LIPAHART, Arend. Modelos de Democracia. Edit. Ariel. Barcelona. 2000.. 315. p. p
39. LOWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Alfredo Gallego Anabitarte Traductor. 2ª ed. Edit. Ariel. Barcelona. 1982. 618. p. p.
40. LUCAS Verdú, Pablo. Curso de Derecho Político. Volumen III. Edit. Tecnos. México. 1999. 395. p. p
41. LUJAMBIO, Alonso. Federalismo y Congreso en México. Edit. Porrúa. México. 1997. 254. p. p.
42. MICHIELI, Narváez, Jesús. Reelección Legislativa Tabú. Edit. Nivi. México. 1995. 463. p. p
43. MONTERO Zendejas, Daniel. Derecho Político Mexicano. Edit. Trillas. México. 1991. 746. p. p.
44. MORA Donatto, Cecilia. Estructura Orgánica y Funcional del Poder Legislativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Derecho Constitucional cuaderno de Trabajo. México. 2002. 31. p. p.
45. MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª ed. Porrúa. México. 1993. 590. p. p.
46. NACIF, Benito. El Congreso Mexicano en Transición: Cambios y Continuidades. Edit. CIDE. México. 1997. 35 p. p.
47. NACIF, Benito. La Lógica de la Parálisis y el cambio bajo Gobiernos sin Mayoría. Edit. CIDE. México. 2000. 18 p. p.
48. NACIF, Benito. La Reelección Consecutiva y la Persistencia de Partido Hegemónico en la Cámara de Diputados en México. Edit. CIDE. 1997. 37 p. p.
49. NARANJO Meza, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. 8ª ed. Temis. México. 718. p. p.
50. PEDROZA de la Llave, Susana Thalía. El Control del Gobierno: Función del Poder Legislativo. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1996. 1996. p. p.
51. PORRÚA Pérez, Francisco. Teoría del Estado. 31ª ed. Editorial Porrúa. México, 1999. 1979. p. p.
52. RODRIGUEZ Lozano, Amador. La Reforma al Poder Legislativo en México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México. 1998. 116. p. p.
53. SANCHEZ Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. 7ª ed. Edit. Porrúa. México. 2002. 791. p. p.

54. SARTORI, Giovanni. Aspectos de la Democracia. Edit. Limusa. México. 1965. 475. p. p
55. SARTORI, Giovanni. Teoría de la Democracia. El Debate Contemporáneo. Edit. Alianza. México. 1991. 305. p. p
56. SAYEG Helú, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. 1987. 375. p. p.
57. SAYEG Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. 6ª ed. Edit. PAC. México. 2000. 258. p. p.
58. SAYEG Helú, Jorge. El Poder Legislativo. Editores Mexicanos Unidos. 1983. 328. p. p.
59. SIMPE Micnielle, Carlos. Técnica Legislativa y Desregulación. 4ª ed. Edit. Porrúa. México. 2002. 302. p. p.
60. SERRA Rojas, Andrés. Teoría del Estado. Edit. Porrúa. México. 1998. 849. p. p.
61. S. FAYT, Carlos. Derecho Político. Tomo II. Edit. Depalma. Argentina. 1993. 365. p. p.
62. SOBERANES Fernández, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. Edit. Porrúa. México. 2001. 2002. p. p.
63. TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 13ª ed. Edit. Porrúa. México. 2001. 653. p. p.
64. TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1997. 20ª ed. Edit. Porrúa. México. 1997. 11779. p. p.
65. VALENCIA Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo. Edit. Porrúa, México. 1995. 430 p. p.
66. W. NELSON, Elizabeth Y Newel Nelson, William. La Justificación de la Democracia. Edit. Ariel. México. 1986. 216. p. p.
67. ZIPPELIUS, Reinhold. Teoría General del Estado. Edit. Porrúa. tercera edición. México. 429. p. p.

HEMEROGRAFIA

1. ALTAMIRANO. (Bimestral) Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero. Jorge Rendón Alarcón Director. Año I. Número 4. enero-febrero 1998.
2. ALTAMIRANO. (Bimestral) Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero. Jorge Rendón Alarcón Director. Año III. Número 17. Segunda época. Agosto-septiembre 2000.
3. BIEN COMÚN Y GOBIERNO (Mensual) Rafael Preciado Hernández. Año 5. Número 60. Noviembre 1999.
4. BIEN COMÚN Y GOBIERNO (Mensual) Rafael Preciado Hernández. Año 6. Número 69. Agosto 2000.

5. BIEN COMÚN Y GOBIERNO (Mensual) Rafael Preciado Hernández. Año 8. Número 85. Enero 2002.
6. CIUDAD-CIUDADANO. (Trimestral) Organo Informativo Editado por la Junta Local Ejecutiva IFE. Número 4. Agosto-October. 1997.
7. COTIDIANO. Revista de la Realidad Mexicana Actual. Año 19. Mayo-Junio 2003.
8. CRONOCA LEGISLATIVA. (Bimestral) H. Cámara de Diputados. Año V. Nueva Epoca. Vol. II. octubre-noviembre 1996.
9. DEBATE LEGISLATIVO. (Mensual) LUIS Miranda Resendiz Directo. Número 21. Abril 2000.
10. ESTE PAÍS. Tendencias y Opiniones. (Mensual). Número 144. Marzo 2003.
11. FORO INTERNACIONAL. (Trimestral) Colegio de México. Volumen XLII. Número 1. Enero-Marzo 2002.
12. LEX. Difusión y Análisis (Mensual). Enrique Huber Lazo Director General. Tercere Epoca. Año III. Octubre 1997.
13. QUORUM (Mensual). María del Socorro Ramirez Ortega Director. Julio 1996.
14. QUORUM (Mensual). Bernardo Bátiz Vázquez Director. Número 64. Año VII. Enero-febrero 1999.
15. QUORUM (Mensual). Bernardo Bátiz Vázquez Director. Número 70. Año IX. Enero-febrero 2000.
16. REFLEXIONES JURIDICAS.(Mensual) Gobierno del estado de Veracruz. Dirección de Asuntos Jurídicos y Participación Ciudadana. Año I. Número 4. Enero 2002.
17. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MÉXICO. (Cuatrimestral) Máximo Carvajal Contreras Director. Tomo XLIX. Septiembre-Diciembre 1999.
18. REVISTA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO. Apuntes Electorales.(Trimestral) Mtro. Alvaro Arreola Ayala Director. Nueva Epoca año II. Número 9. julio-septiembre 2002.
19. REVISTA DEL INSTITUTO DE DOCUMENTACIÓN E INVESTIGACIÓN DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA. ARS IURIS. (Mensual) Rafael Marqués Piñeiro Presidente. Número 28. 2002.
20. REVISTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. (Bimestral) Kristián Quinn Kraenzmer Editor. Volumen 4. Número 13. Octubre- Diciembre 1998.
21. REVISTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. (Bimestral) Kristián Quinn Kraenzmer Editor. Volumen 6. Número 18. Enero- Marzo 2000.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

A) NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos

B) INTERNACIONAL

Constitución Política de España

Constitución Política de Estados Unidos de América

Constitución Política de Francia

Constitución Política de Guatemala

Constitución Política de Italia

Constitución Política de la República Argentina

Constitución Política de la República Federal Alemana

DOCUMENTOS Y OTRAS FUENTES

Gaceta Parlamentaria. Año II. No 5. 20 de marzo de 2002.