

321309

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO



ADICIÓN AL ARTÍCULO 55 CONSTITUCIONAL CON RELACIÓN AL REQUISITO DE TÍTULO PROFESIONAL PARA EJERCER EL CARGO PÚBLICO DE DIPUTADO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

ARTURO IVÁN BARRERA PINEDA

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. SERGIO AGUILAR MÉNDEZ
CED. PROFESIONAL No. 1707116

m 341163



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por haberme dado la vida, salud, fe y mostrarme el camino que he de seguir en mi vida.

A mí madre, por sus consejos, su paciencia, su inmenso amor y por que ha sido pilar fundamental en mi vida profesional y personal.

A mí padre, por su cariño, comprensión, ayuda, amor y la fuente de inspiración para ser de mí lo que soy ahora.

A mis hermanos, Oscar y Ruby, gracias por su fe en mí y por estar a mi lado todos estos años.

A mí esposa, gracias por su apoyo, amor y comprensión en los momentos más difíciles.

A mí hija, por que ha sido el motivo para ser mejor persona y mi anhelo para triunfar en la vida.

A mí asesor, Lic. Sergio Aguilar Méndez, por sus conocimientos y su valiosa aportación a esta labor concluida.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I CONCEPTOS FUNDAMENTALES PARA COMPRENDER
LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 55 CONSTITUCIONAL

1.1	Definición de Constitución	2
1.2	Sistemas Electorales	5
1.3	Sufragio	8
1.4	Elección	9
1.5	Partido Político	10
1.6	Diputado	12
1.6.1	Diputados electos por mayoría relativa	13
1.6.2	Diputados electos por representación proporcional	14
1.7	Senador	14
1.8	Congreso de la Unión	14
1.9	Comisiones	16
1.10	Reformas Constitucionales	18
1.10.1	Adición Constitucional	20
1.11	Título Profesional	20

CAPÍTULO II EVOLUCIÓN HISTORICA DEL PODER LEGISLATIVO

2.1	Origen y evolución de la división de poderes	23
2.2	La división de poderes en México	30

2.3	Adopción del Sistema de Bicameralismo en México	32
2.4	Origen del Congreso de la Unión	33
2.5	La Constitución de 1824.	35
2.5.1	Conformación del Poder Legislativo de 1824	35
2.6	Constitución Centralista de 1836	37
2.6.1	Conformación del Poder Legislativo de 1836	38
2.7	Bases Orgánicas de la República 1843	40
2.7.1	Conformación del Poder Legislativo de 1843	42
2.8	Constitución de 1857 y la reforma de 1874	43
2.9	Constitución de 1917	44
2.9.1	Conformación del Poder Legislativo de 1917	45
2.10	La Comisión Permanente	47

CAPÍTULO III EL PODER LEGISLATIVO ACTUAL, FUNCIONAMIENTO, COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES

3.1	El Poder Legislativo y su integración	50
3.1.1	Integración de la Cámara de diputados	51
3.1.2	Requisitos para ejercer el cargo público de diputado	52
3.1.3	Requisitos adicionales para ser diputado	56
3.1.4	Integración de la Cámara de Senadores	58
3.1.5	Principios comunes para diputados y senadores	61
3.2	Funcionamiento del Honorable Congreso de la Unión	62
3.2.1	Los diferentes tipos de sesiones del Congreso general	64
3.3	El Quórum	67
3.4	Actividad del Congreso de la Unión	70
3.5	Facultades del Congreso de la Unión	72
3.5.1	Facultades exclusivas de cada una de las cámaras	75

3.5.2	Facultades exclusivas de la cámara de diputados	76
3.5.3	Facultades exclusivas de la cámara de senadores	77
3.6	La Comisión Permanente	78

CAPÍTULO IV ADICIÓN AL ARTÍCULO 55 CONSTITUCIONAL RESPECTO AL REQUISITO DE TÍTULO PROFESIONAL PARA DIPUTADOS

4.1	Principales argumentos para llevar a cabo la adición al artículo 55 constitucional	81
4.1.1	Integración de las comisiones de trabajo de acuerdo a la especialización profesional de cada diputado	81
4.1.2	El sentido y la conciencia legislativa se conciben en la preparación profesional	87
4.1.3	La adecuación de las normas jurídicas al México cambiante requiere de diputados preparados profesionalmente	88
4.1.4	La continuidad legislativa como medio de profesionalización de los diputados	91
4.2	Reelección de diputados	94
4.2.1	Breves antecedentes de la reelección legislativa	95
4.2.2	Ventajas de la reelección legislativa	98
4.2.3	Posibles desventajas	100
4.3	Posibles opiniones en contra de la propuesta	105
4.3.1	Desigualdad y discriminación en la propuesta	105
4.3.2	Elitismo para acceder al poder	107
4.4	Adición al artículo 55 constitucional	109
4.4.1	Quines integran la actual legislatura (LIX)	116
4.5	Estructura del artículo 55 constitucional	118

CONCLUSIONES	125
BIBLIOGRAFÍA	131

INTRODUCCIÓN

La tarea parlamentaria en México se ha destacado por la falta de movilidad jurídica y adecuación de las normas al México cambiante, existe un gran rezago normativo en leyes secundarias y adjetivas, en Acuerdos y Tratados Internacionales, Códigos Federales y locales e incluso la Constitución Federal. Estos atrasos o como algunos autores los denominan "lagunas de la ley", han tenido fuertes impactos en la vida jurídica de México sobre todo en la interpretación y aplicación de las leyes. En la Nación mexicana donde la división de poderes se detenta en tres Órganos superiores y autónomos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), es imprescindible la necesidad de dependencia entre ellos, puesto que uno crea las leyes, otro las decreta y el último las aplica.

Sin embargo; y a pesar de la importancia de los tres poderes de la Nación, el poder Legislativo encargado de crear y dar forma legal a las leyes aplicables y vigentes, es el cuerpo colegiado que constitucionalmente no exige a los diputados y senadores que integran el H. Congreso de la Unión tener un conocimiento jurídico sobre el proceso que se lleva a cabo para la creación, modificación o derogación de todo o parte de un cuerpo normativo. Incluso la Constitución General no prevé la exigencia de una preparación técnica o profesional para formar parte del cuerpo colegiado del Honorable Congreso de la Unión, bien de la Cámara baja o de diputados o de la Cámara de Senadores también llamada Cámara alta.

A diferencia del poder Legislativo tenemos al Poder Judicial que es el encargado de aplicar las normas y preceptos legales que aquél crea; la

Constitución sí exige a sus miembros integrantes de este cuerpo colegiado una preparación profesional en el área del Derecho, además una experiencia y antigüedad en la aplicación e interpretación de las leyes. Hemos dejado a un lado al Poder Ejecutivo puesto que no actúa en forma colegiada y su quehacer jurídico es más limitado que los otros dos poderes e incluso supeditado por las decisiones y disposiciones del Legislativo (detallado este punto en el capítulo tercero).

Es en este sentido donde nace y se fragua la necesidad de realizar una aportación jurídica de adición a nuestra Carta Magna en lo respectivo al artículo 55 relativo a los requisitos para ser diputado. Que por un lado sí limita la posibilidad a los ciudadanos mexicanos de formar parte del Congreso de la Unión a aquellos que no cuentan con un título profesional o técnico en alguna ciencia o arte, pero también da la oportunidad a la Nación mexicana y desde luego a todos los que estamos en constante contacto con la impartición de justicia, interpretación y aplicación de las normas jurídicas, de tener leyes mejor elaboradas, con sentido, aplicables y sobre todo adecuadas a cada entorno de la vida nacional y donde invariablemente está el Derecho.

La hipótesis que planteo en este trabajo es la siguiente: "En la medida que se pida como requisito obligatorio un título profesional para aspirar al cargo de diputado, entonces tendremos a futuro mejores legisladores y, por lo tanto; mejores leyes para beneficio de la Nación mexicana."

La preparación profesional como lo detallo en el presente trabajo de investigación, incluye necesariamente un haber de conocimientos obtenidos a través de una institución educativa profesional o técnica acreditada por la Secretaría de Educación Pública y que a través de la expedición de un título

profesional, reconoce y da fe de que el egresado de la institución educativa ha recibido una correcta instrucción y ha acreditado todas y cada una de las materias que comprenden el plan de estudios del área profesional o técnica que ha cursado. Es en éste sentido que nos hemos dado a la tarea de realizar una investigación que comprende las opiniones de destacados juristas, catedráticos y conocedores de la materia que han dado el sustento necesario para tener la convicción que nuestros servidores públicos deben de estar preparados profesionalmente, más aún aquellos que son designados a través del voto popular o como representantes de un sector social, como el caso de nuestros diputados.

En el presente trabajo de investigación, el objetivo fundamental es proponer que se adicione una fracción al artículo 55 de nuestra Carta Magna; donde se exija a los diputados contar con un título profesional para ocupar este tipo de cargo, esta adición será el resultado de una completa investigación documental, tomando en consideración la evolución histórica del H. Congreso de la Unión a través de las constituciones que han estado vigentes en nuestro México independiente, un recorrido a través de la historia fundamentalmente en lo relativo al Poder Legislativo y sus integrantes.

De esta forma ahondaremos en el poder legislativo actual, su funcionamiento, competencia y atribuciones. Tomando como punto de partida la entrada en vigor de la constitución de 1917. Revisaré detalladamente los requisitos actuales exigidos para ser diputado además de los requisitos adicionales contemplados en la ley adjetiva y que son fundamentales para poder ocupar el cargo público en comento. El funcionamiento y actividades del H. Congreso de la Unión no pueden quedar fuera de este trabajo, por ello; he dedicado rubros esenciales a tan importante funcionamiento de cada una

de las cámaras que lo integran así como las facultades exclusivas de cada una e incluso abordaré el funcionamiento de la Comisión permanente y los diferentes tipos de comisiones que los diputados forman parte.

Estableceré los principales fundamentos jurídicos que le han dado sustento a esta tesis y que son parte medular en la posible aplicación de esta propuesta, empero, hay obstáculos que he tenido que superar para poder llevar a su fin esta investigación, obstáculos que fundamentalmente han incidido en argumentos en contra de esta propuesta y que han sido argumentos muy válidos e incluso con un sustento tan fuerte que ha sido esencial dedicar algunas líneas a éste punto, el cual con agrado me complace presentar y exponer para hacer notar al lector que no estoy ajeno de la importancia de la propuesta y sé que habrá argumentos a favor y voces en contra de este trabajo, sin embargo; y consiente de estas posturas, al término de este trabajo, la propuesta sigue firme, con bases reales y argumentos sólidos, por lo tanto; presentaré la estructura de adición al artículo 55 de la Constitución Federal.

Por todo lo anterior debo hacer notar que la finalidad del presente trabajo no es crear grupos élite de poder, sino crear instituciones públicas mejor preparadas, crear mejores leyes y cuerpos jurídicos, evitar las excesivas correcciones o "parches" a la ley, pero sobre todo hacer de nuestros diputados un cuerpo colegiado respetable, conocedor de las normas jurídicas e inspirado en el espíritu del constituyente de 1917, tener para la Nación mexicana un Honorable Congreso de la Unión.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES PARA COMPRENDER LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 55 CONSTITUCIONAL

1.1 Definición de Constitución.

El término Constitución proviene del latín *constitutionem*, de *constituere*, éste de *con* y *stituere*, establecer, fundar. Del contexto de la *constitución* se desprende que, se trata de un complejo normativo de naturaleza positiva, de jerarquía superior, que fue emitida totalmente en un solo momento, que prevé la existencia de órganos de autoridad, sus facultades y limitaciones, que establece derechos a favor de los individuos y vías para hacerlos efectivos, principios y objetivos de la nación mexicana y que de ella emana todo orden normativo, que por esencia es secundario, sea federal o local.

Manuel García Pelayo concibe la constitución: *“como un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos. La constitución es, pues, un sistema de normas.”*¹

Para Carl Schmitt la acepción del término Constitución es un todo unitario, una totalidad que puede percibirse de dos maneras: como ser del Estado y como sistema de normas supremas y últimas. Constitución en sentido relativo significa un documento formal y solemne. Formal por que los principios y normas que rigen la organización del Estado se consagran por

¹ Elisur Arteaga Nava, Derecho Constitucional, p. 14

escrito y de manera integral; solemne porque el documento no es confeccionado en cualquier momento ni por cualquier persona ; aparece en una etapa histórica y es producto de una asamblea constituyente integrada por personas que fueron electas para hacer el documento.

Es la fuente formal del derecho, y en verdad la única que posee el carácter de fuente primaria colocada por encima del Estado, por que contiene la esencia del orden político y jurídico, por lo tanto, la fuente de la que van a emanar todas las normas de la conducta de los hombres y las que determinan la estructura y actividad del Estado. La Constitución en sentido formal es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observación de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas.

Entendemos por Constitución, siguiendo también en este aspecto los conceptos del doctor Tena Ramírez, quien considera en términos generales que es la *Ley Suprema del País, que expedida por el poder constituyente en ejercicio de la soberanía, tiene por objeto organizar los poderes públicos circunscribiéndolos en esfera de competencia y proteger frente a aquellos, ciertos derechos del hombre.*

Este concepto de Constitución, de un ordenamiento jurídico que al organizar al Estado y reconocer determinados derechos del hombre, establece un sistema de protección a esos derechos, es de reciente aparición y propio de los Estados modernos. Ninguno de los grandes Estados de la antigüedad conoció de un orden como el contenido en las constituciones modernas. En Grecia se entendía por Constitución el conjunto de principios jurídicos que designaban a los

órganos supremos del Estado, los modos de su creación, la relación entre éstos y su situación respecto al Estado. Aristóteles la entendía como la ordenación de los poderes del Estado. Los romanos, en una concepción similar, entendían por Constitución las normas jurídicas destinadas a estructurar al Estado, sus órganos y las funciones que a éstos correspondían. No hubo en las legislaciones de la Grecia y de la Roma antiguas, ningún principio normativo que protegiera la libertad individual.

En el pensamiento constitucional mexicano se observan tres tendencias: la primera comprende a los constitucionalistas que se inclinan por concebir la Constitución dentro del ámbito social; esta corriente es encabezada por Mario de la Cueva. La segunda se ciñe a la diferenciación Kelsiana entre Constitución en sentido formal y en sentido material; se distingue en esta posición Felipe Tena Ramírez. La tercera tendencia pretende consolidar la concepción de Constitución como fenómeno social con la idea de norma positiva, delimitando dos tipos genéricos de Constitución; en esta posición destaca Ignacio Burgoa Orihuela y Jorge Carpizo.

Según Mario de la Cueva "la Constitución y el Derecho son la expresión normativa de aquella parte de la vida humana que se dirige a la consumación de una convivencia social, armónica y justa, o expresado con otras palabras: La de un pueblo en su organización estatal."²

Carl Schmitt afirma que la Constitución es el resultado de una serie de decisiones fundamentales. El derecho encuentra su fundamento en la voluntad no en la razón, es decisión y no normatividad: "Una Constitución es

² Carl Schmitt, Teoría de la Constitución, p. 345

válida cuando emana de un poder constituyente y se establece por su voluntad.”³ Este autor sostiene tres significados: a) Constitución en sentido absoluto: Es el resultante de cualquier poder existente, es la concreta situación de conjunto de la unidad política y ordenación social de un cierto Estado. Para Maurice Hauriou “Constitución es el conjunto de reglas relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal, considerada desde el punto de vista de la existencia fundamental de ésta.”⁴ Así pues es el ordenamiento normativo supremo que establece la organización y funcionamiento del poder político y los derechos fundamentales de los gobernados. La Constitución, según Jellinek “abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y por último la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado.”⁵ Crea y organiza a los poderes públicos, dotándolos de competencia, es entonces el contenido mínimo y esencial de toda Constitución. Para Miguel de la Madrid Hurtado “es una ley que señala por voluntad del pueblo, los valores a los que aspiramos en el futuro, los valores que queremos que guíen nuestra acción en el presente para construir el porvenir.”⁶

1.2 Sistemas Electorales

Dos son los modelos tradicionales de sistemas electorales: el mayoritario y el proporcional; de todos los otros constituyen ni más ni menos que modificaciones o perfeccionamientos de éstos. Porque todos los sistemas se apoyan en ellos, no dejan de ser intuitivas las consideraciones que se hacen

³ Idem

⁴ Maurice Hauriou, Principios de derecho público y constitucional, p. 67

⁵ Jellinek, Teoría General del Estado, p. 67

⁶ Miguel de la Madrid Hurtado, Derecho Constitucional, p. 234

respecto de las exigencias que deben ser satisfechas: la estabilidad del gobierno, y en general del sistema político, y la representación de todos los grupos de intereses en que la sociedad está vinculada.

El *sistema mayoritario* es el primero que surgió. Basado en el principio según el cual la voluntad de la mayoría de los electores es la única que debe de contar en la asignación de los escaños, su realización está vinculada al hecho de que el electorado esté o no repartido en distritos. Donde tal división no existe, la mayoría del cuerpo electoral conseguirá toda la nominación; en caso contrario —que es el que se verifica en la práctica— cuanto más numerosos sean los distritos, mayores serán las posibilidades de compensaciones entre mayoría y minoría en las distintas circunscripciones. La mayoría requerida puede ser simple o relativa (*plurality system*) o bien absoluta o diversamente calificada (*majority system*). Los supuestos de funcionalidad de este sistema son:

a) Una equilibrada distribución de los electores en las circunscripciones, de suerte que todo electo tiene el mismo “peso” y está limitada al máximo la subrepresentación de algunas circunscripciones en relación con otras;

b) La ausencia de práctica de *gerrymandering*,* de manera tal que ningún partido se vea privilegiado de manera sustancial por el modo en que han sido trazados los límites de las circunscripciones;

* De acuerdo a la desigual distribución de las preferencias de los votantes, los resultados electorales pueden verse influidos por el criterio que se haya empleado para su correspondiente asignación en cada circunscripción electoral. La manipulación de la población en cuanto a su distribución para estos fines es conocida en la doctrina como “gerrymandering”, término derivado del nombre de un gobernador del estado de Massachussets, apellidado Gerry, que en 1842 llegó a constituir distritos en forma de salamandra para favorecer sus aspiraciones políticas.

c) La ausencia de una mayoría favorecida por factores metapolíticos (por ejemplo, divisiones étnicas), que voten prescindiendo constantemente de la línea política efectivamente en discusión.

El principio mayoritario puede manifestarse en colegios plurinominales o uninominales. En la primera hipótesis (lista mayoritaria) resultan electos los candidatos que, inscritos en una lista cuyo número es igual a la cantidad de bancas existentes en el colegio, reciben la mayor cantidad de votos.

Conforme con lo dispuesto en la legislación electoral vigente, para la integración de los órganos de representación popular a nivel nacional; se utilizan tanto los dos principios o fórmulas tradicionales: el de mayoría relativa y el de representación proporcional, pero en el caso del Senado también se emplea el principio de primera minoría para asignar un escaño en cada entidad federativa.

Bajo el principio de mayoría relativa, el candidato o fórmula de candidatos que obtenga el mayor número de votos sobre el total emitido en la elección correspondiente, accede en forma directa al cargo de elección en juego.

Por este principio se elige al Presidente de la República, a 300 de los 500 diputados, y a 64 de los 128 senadores.

De acuerdo con el principio de representación proporcional, los cargos se distribuyen entre los candidatos registrados en función del número de votos obtenidos por cada partido político respecto del total de votos emitidos

en la elección correspondiente; por este principio se eligen 200 de los 500 miembros de la Cámara de diputados y 32 de los 128 senadores.

Por el principio de primera minoría se asigna una posición en el Senado por cada una de las 32 entidades federativas. Este principio hace referencia al hecho de que un cargo le es asignado al candidato o fórmula de candidatos de aquel partido político que ocupe el segundo lugar por el número de votos obtenidos en la demarcación territorial de que se trate.

En otras palabras y para tener clara la diferencia entre un diputado uninominal y uno plurinominal distingo lo siguiente:

Para el caso de los diputados uninominales, la fórmula es con base en individuos y cada votante elige o vota por uno, en consecuencia elimina a los demás. Cuando un ciudadano vota, elige a un diputado y su suplente, este diputado corresponde al distrito electoral del domicilio donde vive el ciudadano votante, es decir, el diputado uninominal es el que el ciudadano elige.

En el otro supuesto, para el caso de diputados Plurinominales, el ciudadano nunca vota para escoger a un individuo, ya que al emitir su voto y seleccionar al candidato de la lista uninominal, automáticamente estará escogiendo a un diputado plurinominal que es parte del mismo partido político por el que emitió su voto. Entonces en este caso el ciudadano vota por el partido político y por un individuo. Con base en la elección de diputados uninominales se obtiene una lista de resultados que da a conocer el IFE (Instituto Federal Electoral), de acuerdo a estos resultados el partido que obtuvo mayor votación a favor se le conoce como primera mayoría.

1.3 Sufragio

El sufragio es, en síntesis, el derecho de participación electoral, es decir, la posibilidad de participar en la decisión que habrá de tomarse por medio de las elecciones. Esta posibilidad, que no se concede a todos los habitantes de un Estado, a veces, se otorga a quienes no viven en él, como es el caso del voto por correo. La mayor o menor extensión de la posibilidad de la participación, ha llevado a la distinción tradicional entre Sufragio Universal y Sufragio Restringido, aunque debe aclararse que si, como hemos dicho, el *sufragio* no se concede en ninguna parte a todo el pueblo, no puede decirse que en realidad exista el *sufragio universal*. Tienen razón Carreras y Vallés cuando afirman: "todo sufragio ha sido restringido siempre y ninguno ha sido nunca universal (si damos a esta palabra el significado preciso). Sin embargo, puede ser conveniente seguir con este léxico clásico para no crear todavía más confusión, aunque es necesario advertir previamente de su equivocidad."⁷

1.4 Elección

Es un acto por virtud del cual la ciudadanía, mediante el voto, en la fecha determinada por la ley o por los órganos competentes, eligen a quienes la han de gobernar. Son de elección popular los diputados, senadores, presidente de la república, representantes a la asamblea del Distrito Federal, diputados locales, gobernador y miembros de los ayuntamientos. En el siglo pasado lo fueron los magistrados y jueces, tanto federales como estatales. La elección es directa, en oposición al sistema de elección

⁷ Eduardo Andrade Sánchez, Introducción a la Ciencia Política, p. 168 y 169

indirecta en primer, segundo o tercer grado que hubo durante el siglo antepasado.

La constitución prevé la existencia de un órgano de naturaleza pública, que goza de personalidad y patrimonio propios que se denomina Instituto Federal Electoral, que es el responsable de la organización y calificación de las elecciones federales. También existe un Tribunal Federal Electoral que conoce de las impugnaciones que se hacen valer contra las resoluciones de los órganos electorales.

La elección es una institución que existe por disposición de la ley; su realización es fatal; no depende de la voluntad de las autoridades en ejercicio; éstas, si la elección no está hecha, al concluir el periodo legal, deben entregar el poder o cargo a quien por mandato de la ley o por designación deba asumirlo en forma interina. Las elecciones pueden ser ordinarias o extraordinarias; generales o locales.⁸

1.5 Partido Político

Bajo la denominación de partidos políticos se integra una gran variedad de organizaciones de características diversas, de distintos orígenes, múltiples finalidades y diferentes procedimientos; de ahí que resulta difícil lograr una definición acabada de estas agrupaciones. He aquí algunos intentos de diversos autores:

Para Edmund Burke, "Un partido es un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose

⁸ Elisur Arteaga Nava, Derecho Constitucional, Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 2, p. 29

en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo.”⁹

Max Weber, por su parte, afirma que, “Llamamos partidos a las formas de “socialización” que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de bienes objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas).”¹⁰

Para Coleman y Rosberg los partidos políticos son: “Asociaciones formalmente organizadas con el propósito explícito y declarado de adquirir o mantener un control legal, bien solos, o en coalición o en competencia electoral con otras asociaciones similares, sobre el personal y la política del gobierno de un determinado estado soberano.”¹¹

Para Andrés Serra Rojas, “Un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres que son ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente, para representar a una parte de la comunidad social con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental.”¹²

Jesús Anlén declara que el partido político es la “asociación legal creada por un grupo de ciudadanos, con carácter permanente, en torno a una

⁹ Lenk y Neumann, Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Político, p.82

¹⁰ Max Weber, Economía y Sociedad, p. 228

¹¹ Dowse y Hughes, Sociología Política, p. 420

¹² Andrés Serra Rojas, Teoría General del Estado

declaración de principios y un programa de acción para la conquista o conservación del poder estatal." ¹³

Como puede apreciarse, cada autor incluye los aspectos que considera determinantes del concepto de partido político. No obstante, éstos difieren según el enfoque que se emplea para el análisis.

En las concepciones citadas podemos notar cómo algunos autores (Max Weber, Coleman y Rosberg) acentúan la finalidad de alcanzar el poder como esencial, sin mencionar los aspectos programáticos o la consecución de fines idealmente deseables para la comunidad. En cambio, en Burke, la persecución del interés nacional es lo que aparece como fundamental. Este autor está influido por las nociones de la época en la que vive (fines del siglo XVIII), en la que parecía indispensable resaltar la supremacía del interés de la nación frente a las tendencias que aparecieran como divisorias.

Serra Rojas y Anlén estiman como indispensable la operación legal del partido, la permanencia de la organización y la calidad de ciudadanos que deben tener sus integrantes.

En conclusión, para lograr describir el concepto de partido político, debemos tomar en cuenta que se trata, en principio, de agrupaciones organizadas con carácter permanente, cuya finalidad es gobernar o participar en el gobierno mediante la proposición o designación de personas para ocupar puestos públicos (diputados y senadores).

¹³ Jesús Anlén López, Origen y Evolución de los Partidos Políticos en México, p. 22

1.6 Diputado

Servidor público que representa a la nación ante el Congreso de la Unión. Trescientos de ellos son de elección popular directa por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y doscientos que son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Duran en su encargo tres años, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, por cada propietario se elige, asimismo, un suplente; son irresponsables por las declaraciones que emitan en el desempeño del cargo y gozan de una doble inmunidad: la declaración de improcedencia y el juicio político.

Su elección es calificada por el Instituto Federal Electoral; no pueden desempeñar, durante el tiempo en que sean diputados, ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los que se disfrute sueldo sin previa licencia de la cámara.¹⁴

1.6.1 Diputados electos por mayoría relativa

De acuerdo con los numerales 52 y 53 constitucionales la elección de los trescientos diputados de mayoría relativa requiere dividir al territorio nacional en trescientos distritos electorales, que se denominan uninominales ya que en ellos se disputa un solo curul, para un solo Distrito. La demarcación

¹⁴ Elisur Arteaga Nava, Derecho Constitucional, Biblioteca Diccionesarios Jurídicos Temáticos volumen 2, p. 28

territorial de esos distritos se obtiene dividiendo equilibradamente la población total del país entre el número de distritos, debiendo considerar el último censo general de población sin que la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

1.6.2 Diputados electos por representación proporcional

La elección de los doscientos diputados por representación proporcional se desarrolla a través de las listas regionales que se aplicarán a cinco circunscripciones electorales en que se divide el territorio nacional, de conformidad con el artículo 54 constitucional. Cada circunscripción comprende diversas entidades federativas, que se denominan plurinominales por que la competencia electoral es por cuarenta escaños en cada circunscripción.

1.7 Senador

Servidor público de elección popular directa que es miembro de la cámara de senadores; dura en su cargo seis años, no puede ser reelecto para el periodo inmediato; cuenta con un suplente; la declaración de haber sido electo senador la hacían las legislaturas de los estados y la comisión permanente, actualmente corresponde hacerla al instituto federal electoral; es responsable por las declaraciones que haga en el desempeño de su encargo; percibe una dieta como compensación a sus servicios; puede ser objeto de juicio político y de procesos de declaración de procedencia. Incurrir en responsabilidad en los casos en que no se presente a desempeñar su encargo, sin causa justificada.¹⁵

¹⁵ Elisur Artega Nava, Op cit, p. 87

1.8 Congreso de la Unión

Órgano federal en quien la Constitución deposita el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos. Está compuesto por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, que funcionan, por regla general, en forma separada y sucesiva; excepcionalmente lo pueden hacer en forma conjunta, para lo que se requiere texto expreso (artículos 69, 85 y 87 de la Constitución Política); también a cada una de ellas la Constitución les atribuye facultades exclusivas. No siempre ha tenido esa integración; en 1857, existió sólo una cámara, la de diputados.

Las cámaras que lo integran, sesionan dos veces al año; al conjunto de sesiones se le denomina periodos, los puede haber ordinarios que son los previstos expresamente y con fecha predeterminada, y extraordinarios, que son aquellos en los que se reúne a instancias de la comisión permanente. Para poder sesionar válidamente requieren las cámaras contar con *quórum*. El Congreso debe residir en el Distrito Federal, sus miembros gozan de una relativa inmunidad y sus recintos legales son inviolables.

Al Congreso de la Unión le han sido asignadas funciones de diversa naturaleza; no se limita a las meramente legislativas; le corresponden facultades ejecutivas cuando hace nombramientos de su personal, ratifica nombramientos que hace el Presidente de la República o ejerce su presupuesto; funciones jurisdiccionales cuando, en los términos del artículo 110 constitucional, juzga a ciertos servidores públicos por delitos e infracciones cometidos en el desempeño de su cargo; y, desde luego, legislativas.

La función legislativa puede estar referida a dos niveles, uno, el supremo, cuando con el concurso de las legislaturas de los estados reforma la Constitución; otro, el secundario, cuando emite leyes ordinarias. Las leyes que puede emitir y reformar son de tres clases: orgánicas, reglamentarias y ordinarias o complementarias. Su actuación, por otro lado, tiene una doble manifestación: las leyes, que son generales y abstractas, y los decretos, que son particulares y concretos.

Su campo de acción es limitado, está circunscrito a las facultades que en forma expresa e implícita aparecen a su favor en la Constitución y concretamente en el art. 73; lo demás lo tiene prohibido.

No es el único titular de la función legislativa; ésta tiene diversos titulares: las legislaturas de los estados, el presidente de la república (arts. 29 y 132); tampoco tiene el monopolio de la función legislativa federal, de ella participa en forma parcial, pero permanente, el presidente de la república (art. 132), y en forma excepcional también el mismo funcionario de conformidad con el art. 29.

No puede ser disuelto por el presidente de la república; sus miembros, en cambio, pueden acordar concluir en forma anticipada sus actividades. No pueden sesionar con posterioridad a haber concluido sus periodos ordinarios.

1.9 Comisiones

Para el despacho de los negocios cuyo conocimiento compete al Congreso de la Unión o a cualquiera de las cámaras que lo integran, de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso y del Reglamento para el Gobierno Interior,

deben existir comisiones. Las comisiones pueden ser de dictamen legislativo, de vigilancia, investigación y jurisdiccionales.

Las comisiones de dictamen legislativo y la de vigilancia, a las que la ley denomina ordinarias, son definitivas, sus integrantes duran en su encargo tres años, son nombrados por sus respectivas cámaras, a propuesta de la gran comisión, se integran por diecisiete miembros, aunque pueden ser más, su *quórum* es de más de la mitad de sus miembros, sus resoluciones las adoptan por mayoría de votos y puede haber votos particulares; el presidente de cada una de ellas tiene voto de calidad; los legisladores no pueden pertenecer a más de tres comisiones, no pueden percibir retribución extraordinaria por pertenecer a ellas, sus reuniones no son públicas, en ellas están representados todos los grupos parlamentarios y los presidentes y secretarios de cada cámara no pueden pertenecer a ninguna comisión durante el tiempo de sus encargos. La comisión de reglamento, régimen y prácticas parlamentarias se integra por veinte miembros.

En la cámara de diputados hay cuando menos veintidós comisiones ordinarias y en la de senadores cuarenta y seis. Dentro del área de su competencia su función es la de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y decreto, participan en las deliberaciones y discusiones de la asamblea. El pleno sólo discute y aprueba las iniciativas de ley y decreto que han sido dictaminadas por las comisiones. Este dictamen debe ser presentado dentro de los cinco días que sigan a la fecha en que se haya recibido la iniciativa.

Las comisiones de investigación son las que se integran por cada una de las cámaras, a petición de una cuarta parte de sus miembros en la de

diputados, y de la mitad en la de senadores, a propuesta que también deba hacer la gran comisión y que tienen por facultad el investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria; elaboran un informe que debe ser entregado al Presidente de la República. Existe, en forma paralela, en la cámara de diputados una comisión ordinaria de vigilancia de la Contaduría mayor de Hacienda.

Hay también comisiones jurisdiccionales que se integran en los términos dispuestos por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos para los efectos de resolver solicitudes de declaración de procedencia y acusaciones contra algún servidor público; las hay en las dos cámaras. Estas comisiones y las de investigación son transitorias y sólo conocen a ciertos hechos específicos.

En la práctica se reconoce cierta preeminencia a algunas comisiones sobre otras, así son reconocidas como importantes las de gobernación y puntos constitucionales, relaciones exteriores, defensa y la de justicia.

Existen, asimismo, comisiones especiales y no reglamentadas, éstas se integran cuando menos por tres miembros propietarios y su suplente.¹⁶

1.10 Reformas Constitucionales

Procedimiento por virtud del cual la Constitución puede ser modificada, ya sea para cambiar, adicionar o suprimir un texto. De conformidad con el

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 71 y 93, Ley Orgánica del Congreso, arts. 50-66 y 86-102, Reglamento para el Gobierno Interior, arts. 65-94.

artículo constitucional 135 el facultado para hacerlo es una combinación de órganos: Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, los que, para ello, deben atenerse a los principios que regulan su actuación ordinaria, excepto en lo relativo a una mayoría especial, de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada una de las cámaras que integran el congreso y que el presidente de la república no puede ejercitar su derecho de veto.

De los debates del constituyente de 1857, autor de la fórmula reformativa actualmente en vigor, de la práctica seguida hasta ahora, de una corriente doctrinal prevaleciente, puede afirmarse válidamente que jurídicamente no existen límites en cuanto al alcance de una reforma, a la materia ni en cuanto a la extensión de ella. Tampoco lo hay por lo que hace a su número. No hay precepto constitucional que esté al margen de la actividad reformativa; nada está a salvo de ella. No existe una prohibición que impida reformar durante determinado lapso, como en 1824 (art. 166); ni instituciones intangibles como en la constitución de ese mismo año (art. 171).

El procedimiento general de reformas admite dos excepciones: una, la prevista en la frac. III del art. 73, relativa a la formación de nuevos estados dentro de los límites existentes, en que es superado el rigor establecido en el art. 135 para dificultar la reforma y en mérito a garantizar la integridad territorial de las entidades; y la otra, aquellos casos en los que una reforma constitucional se realiza por la simple intervención del Congreso de la Unión.

Cierta corriente doctrinal, que ha encontrado acogida en la práctica legislativa, considera que la combinación de órganos a que alude el art. 135

es un verdadero poder y a él se le ha denominado constituyente permanente. El antecedente estadounidense en que se inspiró el constituyente mexicano y el art. 135 en relación con los arts. 71 y 72, niegan que se trate de un ente con existencia propia y distinta de sus partes componentes.

1.10.1 Adición Constitucional

Es la acción de agregar algo a una ley, un reglamento o a un acto de autoridad. A nivel constitucional es una de las tres vías que existen para reformar la Constitucional, las otras son la supresión y la substitución de un texto por otro. Por virtud de una adición se agrega una parte a un texto ya vigente. Las leyes también son susceptibles de ser reformadas mediante una adición. No hay límite a la facultad adicionadora.

1.11 Título Profesional

Documento expedido por una institución educativa legalmente facultada para hacerlo a favor de una persona que ha concluido los estudios profesionales respectivos, ha cubierto los requisitos de ley y que le permite el ejercicio de una actividad profesional.

Las leyes de los estados y del congreso de la unión, por lo que toca al Distrito Federal, puede determinar las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que se deben satisfacer para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo (art. 5 Constitucional).

En la actualidad ya no es factible, como lo fue durante casi todo el siglo antepasado y parte del pasado, que la autoridad ejecutiva: presidente de la

república o gobernadores de los estados, expidan por sí Títulos Profesionales; ahora es función de las universidades, públicas y privadas, institutos y escuelas el emitirlos de acuerdo con la ley.

Constitucionalmente el Congreso de la Unión carece de facultades para regular esta materia en toda la república; sólo lo puede hacer por lo que hace al Distrito Federal; por la aplicación de los arts. 5, 73 fracc. XXI; 121 fracc. V y 124 los competentes para hacerlo son los congresos locales, éstos son, asimismo, los únicos facultados para determinar que profesiones requieren de título para su ejercicio, sin importar lo que disponga el Congreso de la Unión por lo que toca al Distrito Federal.

Se requiere Título Profesional de abogado para poder ser propuesto como ministro de la Suprema Corte de Justicia (art. 95, fracc. III Constitucional). Los títulos expedidos por las autoridades de un estado deben ser respetados en los otros estados, incluso, en el Distrito Federal.

CAPÍTULO II
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PODER LEGISLATIVO

2.1 Origen y Evolución de la División de Poderes

La separación de los poderes públicos en un principio fue concebida como una forma de distribuir las distintas tareas políticas que debían cumplirse, pero además como una manera de equilibrar el poder por el poder creando así una oposición dentro del mismo Gobierno como lo son en la actualidad los poderes Ejecutivo y Judicial. La tendencia a evitar la concentración de éste a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas entre los diversos entes, tiene antecedentes remotos. Fue; sin embargo, durante el siglo XVIII, con las ideas de Montesquieu, cuando esas tendencias alcanzaron su más acabada expresión ideológica, al grado de considerar la división de poderes como uno de los elementos imprescindibles en la organización del Estado Moderno. La división de poderes es una institución política, proyectada en la historia. De allí que sea preciso asistir a su alumbramiento y seguir su desarrollo, si se quiere localizar y entender su realización en un momento histórico determinado.

A través de la historia se han desarrollado diferentes acepciones sobre la división de poderes las cuales; como habremos de observar, han sufrido cambios notables e incluso determinantes para la época en la cual tuvieron su manifestación ideológica y de las cuales señalo las siguientes: "*De la comparación entre varias Constituciones de la época, Aristóteles diferenció la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial.*"¹⁷ En presencia de la realidad política de su época, Según Locke, "*para la fragilidad*

¹⁷ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional. p.34

*humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés, llegando a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado.*¹⁸ Montesquieu por otra parte hace una severa crítica en relación al poder, señalando que: *“para que no pueda abusarse del poder, es preciso, que por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder.”*¹⁹ Cuando se concentran el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en una misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad, tampoco si el Poder Judicial no está separado del Poder Legislativo y del Ejecutivo; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de aristócratas, o de pueblo, ejerce estos tres poderes. La libertad a la que hace mención en esta idea Montesquieu es a la Libertad Política, ya que según él, es a través de esta Libertad Política y de la División de Poderes donde puede hablarse de un Estado libre en donde no impera la anarquía y menos aún el absolutismo.

En las ideas expuestas por Platón y Aristóteles se considera la calidad y el número de los gobernantes como factores definitorios de las formas de gobierno, por lo mismo, esos filósofos determinaron la posibilidad de que diversas personas ejercieran el poder público. Aristóteles señala que: *“toda organización equilibrada de la ciudad debe contemplar tres elementos de gobierno con facultades específicas y diferentes entre sí.”*²⁰ Enuncia el elemento deliberativo, el de los magistrados y el jurídico, y los explica de la siguiente manera : Todas las formas de Constitución tienen tres elementos, y estos elementos están bien reglamentados, la Constitución estará

¹⁸ John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, p.98

¹⁹ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, p. 78

²⁰ Felipe Tena Ramírez, *op cit.* p. 78

necesariamente bien ordenada; el primero es el cuerpo que delibera sobre los intereses comunes; el segundo se refiere a las magistraturas, es decir, cuales deben ser y cuales son los asuntos que deben controlar y gobernar y cuál debe ser el método de elección en ellas, el tercero es el cuerpo jurídico. El elemento deliberativo tiene poder acerca de la guerra y de la paz y de la formación y disolución de alianza acerca de las leyes, acerca de las sentencias de muerte, del destierro y de las confiscaciones de las propiedades, y de las rendiciones de cuentas a los magistrados.

Durante el siglo XVII tuvieron lugar, en Inglaterra, el *Instrumento de Gobierno*, documento que postuló un principio de división de poderes; y la publicación del ensayo sobre el gobierno civil de John Locke, donde el autor desarrolló una teoría sobre la separación de las funciones públicas, en que expresa lo siguiente: *“La primera y fundamental entre las leyes positivas de todas las comunidades políticas es el establecimiento del Poder Legislativo, de acuerdo con la primera y fundamental ley de naturaleza que aún el Poder Legislativo debe gobernar. La autoridad legislativa o suprema no sabrá asumir por sí misma el poder de gobernar por decretos arbitrarios improvisados, antes deberá dispensar justicia y decidir los derechos de los súbditos mediante leyes fijas y promulgadas y jueces autorizados y conocidos.”*²¹ Locke sólo reconoce dos poderes: *“el Legislativo, que reside en el parlamento y el Poder Ejecutivo. La función del Judicial es reconocida por Locke como una actividad implícita en el Poder Ejecutivo, no obstante que el monarca no la realiza porque se encuentra a cargo de los jueces; atribuyó al monarca, la facultad de la prerrogativa que lo autorizaba para actuar discrecionalmente con el objeto de alcanzar el bien común, en el ejercicio de*

²¹ John Locke, Segundo Tratado sobre Gobierno Civil p. 134

esta atribución, el rey podía hacer a un lado la ley o pasar sobre ella.²² Sobre este tópico afirma lo siguiente: “ El bien de la sociedad requiere que varias cosas sean dejadas a la discreción de aquel en quien reside el Poder Ejecutivo. Porque, incapaces los legisladores de prever y atender con las leyes a todo cuanto pudiera ser útil a la comunidad, el ejecutor de éstas teniendo en sus manos el poder, cobra por ley común de naturaleza el derecho de hacer uso él para el bien de la sociedad {...} ese poder obra según discreción para el bien público, sin prescindir de la ley y aún a veces contra ella, es lo que se llama prerrogativa.”²³

Montesquieu tuvo presentes los efectos del despotismo alcanzado por la monarquía francesa, así pues en su célebre obra, *El espíritu de las leyes* (1748), éste afirmó la existencia de tres poderes: Legislativo, Ejecutivo de Gentes y el Ejecutivo civil o Judicial. El primero hace las leyes; el segundo celebra la paz o pública y prevé invasiones; el tercero castiga los delitos y juzga, declara la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad entre los particulares. El barón de Montesquieu, afirma lo siguiente: “la libertad política solo reside en los gobiernos moderados, aun en ellos, no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder, pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella {...} **para impedir este abuso es necesario que, por naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder** {...} Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en una misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; porque puede temerse que el Monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien

²² *Ibid.*, p. 85

²³ *Ibid.*, p. 106 y 107

deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separado el poder Legislativo se podrá disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos, el juez sería el legislador. Si no está separado el Poder Ejecutivo el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares."²⁴

Con este pensamiento se generalizó la convicción de mantener separados a los órganos del poder público, asignándoles específicas atribuciones para evitar la opresión. Esta idea, esencialmente política, implica que las leyes deberían ser hechas por una asamblea electa por el pueblo porque siendo éste titular de la soberanía sólo podía someterse a las normas generales que hicieran sus representantes. Las funciones de gobierno, consistentes en aplicar esas leyes en la esfera administrativa, solamente corresponderían al órgano Ejecutivo; y las funciones jurisdiccionales que traducen en aplicar las leyes para resolver controversias, únicamente las podrían desarrollar los tribunales y los jueces. El principio así concebido, inspiró a los fundadores del Estado Contemporáneo.

El interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del pueblo al organizar un gobierno compuesto de hombres para hombres. El hecho de depender del pueblo es el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares. Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más

²⁴ Montesquieu, Op cit. pp.224 y s.s.

altos, se encuentra en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos. La vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada uno sirva de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea centinela de los derechos públicos.

El Derecho Constitucional de los Estados Unidos de Norte América parte de los conceptos de Montesquieu y los adopta con la idea de la aplicación pragmática de las leyes físicas de los **frenos y contrapesos que deben existir entre los tres órganos del Estado** para que se equilibren entre sí. Este principio fue reiterado por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos cuando resolvió lo siguiente: Que todos los poderes instituidos para el gobierno, ya de un Estado, ya nacional, dividase en tres grandes departamentos, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; que las funciones propias de cada una de estas ramas propias del gobierno deben encomendarse a un cuerpo separado de servidores públicos, y que la perfección de sistema requiere que las líneas y sistemas que separan y dividen esos departamentos sean definidos con claridad y amplitud.

Es también esencial el eficaz funcionamiento del sistema, que a las personas investidas de poder en cualquiera de esas ramas no se les permita invadir los poderes confiados a las otras, sino que cada una se limite, de acuerdo con la ley de su creación, al ejercicio de lo correspondiente a su propio departamento y no a otros. Kant sostiene que... *"los tres poderes del Estado están coordinados entre sí, y cada uno de ellos es completamente necesario de los otros dos, se unen al otro para dar a cada cual lo que es*

debido.”²⁵ Rousseau afirma *“la sumisión del Ejecutivo que tiene con el Legislativo, es porque el gobierno, titular del poder Ejecutivo, no es más que el ministro del legislador, un cuerpo intermediario colocado entre el soberano y los súbditos y que transmite a estos las órdenes de aquel.”*²⁶ En el derecho alemán, Jellinek por su parte advierte que la doctrina de Montesquieu establece poderes separados, iguales entre sí, que se hacen mutuamente contrapeso y que son esencialmente independientes unos de otros.

El ejercicio de una función, cualquiera del Estado, se traduce siempre en una orden dada o una convención concluida, es decir, en un acto de voluntad o una manifestación de su personalidad; esto implica el concurso de todos los órganos del Estado. En el Derecho Italiano Gropali considera que *“esta concepción puramente estática debía estar en contraposición con la dinámica de la vida estatal, una vez que han sido fijados sus poderes legislativamente, debe tener autonomía de iniciativa y libertad de acción en los límites del derecho.”*²⁷ Entre los autores modernos, sin duda De la Bigne de Villeneuve es quien mejor formula la tendencia a resolver la colaboración de los tres poderes. *“No separación de Poderes estatales, sino una unidad de Poder en el Estado, diferenciación y especialización de funciones. Pero al mismo tiempo coordinación de funciones, síntesis de servicios, asegurada por la unidad del oficio estatal supremo, que armoniza sus sentimientos.”*²⁸

Es en éste sentido que una vez hecho el análisis de las diferentes posturas contenidas en los rubros que anteceden, me permito expresar que a través del pensamiento humano siempre ha existido la noción del Poder, visto

²⁵ Marcel de la Bigne Villeneuve, El fin del Príncipe, la Separación de los Poderes, p. 29

²⁶ Juan Jacobo Rousseau, El Contrato Social, p.35

²⁷ Gropali, Doctrina General del Estado, p.238

²⁸ Marcel de la Bigne de Villeneuve, Op cit, p. 128

desde distintas perspectivas y atendiendo al momento histórico en que se le conciba, las distintas formas en que se ha hecho uso de éste Poder y la división que ha sido necesaria para frenar las arbitrariedades que han sido características de cada época por quienes detentan el Poder, han hecho necesaria la creación de diferentes órganos de gobierno en los que se divida el Poder y que no sea propio de una sola persona o corporación, empero, ha quedado demostrado que ninguna forma de gobierno busca estrictamente el bien común pero por lo pronto podemos advertir que la división de poderes ha sido la más eficaz forma de equilibrio entre los representantes del pueblo en quienes se detenta este Poder y en quienes finalmente representan la voluntad del pueblo.

2.2 La División de Poderes en México

El poder es una cualidad social que el hombre desarrolla al relacionarse con sus semejantes; cuando ese fenómeno guarda relación con los aspectos fundamentales de la diferenciación entre gobernantes y gobernados, precisamos el poder político que es regido por las normas del derecho constitucional.

Nuestra Constitución consagra la división de poderes dividiéndolos en tres Poderes, a saber, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y realiza su función por dos medios principales: haciendo que para la validez de un acto se necesite la participación de dos Poderes, este principio fue concebido como una fórmula para evitar el abuso de poder y preservar los derechos del hombre. Para lograr ese objetivo se separaron las funciones públicas legislativas de las administrativas y jurisdiccionales, y se crearon diferentes órganos para desempeñarlas. La naturaleza jurídica de la división de poderes

se explica en la distribución orgánica de las funciones públicas; o sea, la determinación de las reglas de producción normativa que corresponde a cada órgano del Estado.

México es prototipo de la estructura y de las características del Estado contemporáneo porque cuando consumó su independencia la ideología política predominante ofrecía posibilidades para la organización política de los Estados que los fundadores de la Nación no pudieron desentenderlas. Todas las constituciones de nuestro país han consagrado la división de poderes pero no lo han hecho de manera idéntica. Las variantes se refieren a dos criterios: la importancia formal de los órganos entre sí y su número. *En cuanto a la importancia o rangos existentes entre los órganos destaca la tendencia que presenta al Legislativo como el órgano originario y fundamental.*

Son excepcionales en esa tendencia el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823, y el Estatuto del Imperio de Maximiliano de 1865, donde se da una preeminencia indisputable al órgano Ejecutivo depositado en el emperador. *El resto de las constituciones reconocieron formalmente la preeminencia por el órgano legislativo por dos razones: la primera porque le asignaron la representación de la Nación y la segunda porque sus atribuciones fundamentales consistieron en hacer las leyes.* Por lo que se refiere al número de órganos normalmente existieron los tres; sin embargo; la *Constitución Centralista de 1836*, denominada Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, se estableció un sistema de cuatro órganos; además de los tres que existen actualmente, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, creó otro que sometía a los mencionados, que era el Supremo Poder Conservador. Este poder fue consagrado por la Constitución

en su segunda ley, estableció el perfil de esa innovación en su artículo 1° donde instaló un Supremo Poder Conservador renovado cada dos años. Esto llegó al extremo de otorgar al Supremo Poder Conservador la facultad de restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres Poderes, o a los tres, cuando hubiesen sido disueltos por una revolución. La creación de este cuarto poder representa en la teoría del derecho público, un gran esfuerzo encaminado hacia el control de la constitucionalidad, pues por este medio se dotaba a la Constitución de una defensa de la que había estado privada en el texto de 1824. Estaba integrado este poder por cinco individuos, por sus atribuciones colocados por encima de los otros tres poderes.

2.3 Adopción del Sistema de Bicameralismo en México

Dícese bicameral al sistema que atribuye a dos Cámaras la potestad de dictar leyes; contrariamente a lo que sucede en el sistema unicameral, en que esa facultad corresponde a una sola Cámara. En México se dio en el Plan de Iguala, precisado en este punto por el Tratado de Córdoba, donde se procedió a instalar la Junta Provisional de Gobierno. Competía a la primera gobernar interinamente conforme a las leyes vigentes, todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala, así como legislar de acuerdo con la regencia del Poder Ejecutivo. El proyecto de la comisión integrada por miembros de la Junta, proponía el sistema de la Constitución española, con elección indirecta en tres grados y una sola Cámara.

El proyecto de la regencia postulaba al bicameralismo, correspondiendo a la Cámara Alta la representación del Clero, del ejército, de las provincias y de las ciudades, y a la Baja la representación de los ciudadanos, elegidos directamente a razón de uno por cada cincuenta mil

habitantes. Con elementos de los tres proyectos la Junta formó uno sólo que en parte tomó en cuenta la elección a las clases o gremios, la estableció indirecta y dispuso que el Congreso se dividiera en dos Cámaras iguales. Así, la Constitución de 1824, consagró el bicameralismo de tipo norteamericano, al establecer **la Cámara de Diputados sobre la base de la representación proporcional al número de habitantes y el Senado compuesto por dos representantes de cada Estado. La elección de los primeros se hacía por los ciudadanos y la de los segundos por las legislaturas de los Estados. El Congreso se reservó el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión, lo que significa que ejercería, no sólo el poder constituyente, sino también el legislativo ordinario.**

2.4 Origen del Congreso de la Unión

Los orígenes socio-políticos de la institución legislativa en México, se remontan a los mismos inicios de nuestro movimiento de Independencia. Ignacio López Rayón fundó la Suprema Corte de Zitácuaro que representa el segundo antecedente histórico que delineó la representación popular con carácter político. Una vez generalizado el movimiento de Independencia, Rayón hace su entrada victoriosa a San Juan Zitácuaro, donde los principales jefes insurgentes se reúnen del 18 al 21 de agosto de 1811 a fin de establecer un gobierno central. El 30 de abril de 1812, Ignacio López Rayón envió al generalísimo Morelos un proyecto de Constitución, titulado *Los elementos constitucionales* cuyo sustento radicó en que la Soberanía, dimanaba inmediatamente del pueblo. El documento fue decisivo para Morelos, quien así da forma e instaura en plena lucha de Independencia el Primer Congreso Constituyente de los mexicanos.

El 14 de septiembre de 1813 se instaló el Congreso como Poder Legislativo Constituyente, bajo la presidencia de Carlos María Bustamante, diputado por México. Pero en este lapso, España expidió la Constitución de Cádiz para favorecer la igualdad social a los *novohispanos*. Determinó que la *Soberanía dimana del pueblo y se deposita en sus representantes*, así como las bases mismas que normaron el establecimiento de la Representación Nacional.

Fue en esta representación que se leyeron los Sentimientos de la Nación, elaborados por José Mará Morelos y Pavón. Asimismo, se votó un sueldo anual para los diputados de \$6,000.00, además de decidir que se les diera el tratamiento de excelencia. Al consumarse la independencia, y con la base en el Plan de Iguala, se estableció una Junta Provisional Gubernativa integrada por 30 personas.

La junta provisional gubernativa estableció la forma de elección y el número de Diputados que, según su punto de vista, serían los ayuntamientos los que seleccionaran a los 120 legisladores. *Así el 24 de febrero de 1822 nació propiamente el Poder Legislativo de México* al abrirse las sesiones bajo la presidencia del diputado José Hipólito Odoardo. Sin embargo; el 31 de octubre de 1822 Iturbide disuelve la Asamblea Constituyente al propiciar una junta llamada *instituyente*, integrada por Diputados seleccionados a su criterio. Cinco meses más tarde se restableció el Congreso al frustrarse el imperio promovido por Iturbide, calificado como una breve incidencia política. En consecuencia, el 7 de abril de 1823 quedó aparentemente allanado el camino para la actividad parlamentaria, aunque posteriormente las asonadas militares la trastornan nuevamente.

2.5 La Constitución de 1824

El 24 de febrero de 1822 se instaló el primer Congreso Constituyente, en donde Agustín de Iturbide se proclamó emperador, que fue disuelto el 31 de octubre de ese mismo año por las diferencias que se presentaron entre sus miembros. Desde la disolución del Congreso y la proclamación de Iturbide como emperador, surgieron diferentes movimientos contra estas decisiones. En enero de 1824 un nuevo Congreso estableció un Acta Constitutiva de la Federación, que instituía el sistema federal. De julio a octubre se llevaron a cabo los trabajos congresionales que concluyeron con la expedición de las bases para un nuevo Congreso Constituyente. El proyecto de Constitución Federal, que aprobada el 3 de octubre de 1824, se presentó ante el Congreso el 1° de abril de ese año tomó el nombre de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos y se publicó el 4 de octubre de ese mismo año. A pesar de ello, no fue sino hasta el 5 de Noviembre, de ese mismo año, que el Congreso inició sus sesiones y el 31 de enero del año siguiente se expidió el Acta Constitutiva de la Federación que más que una Constitución fue un compromiso nacional para la organización del nuevo Estado.

Así el nuevo Congreso inició sus sesiones el 5 de noviembre de ese mismo año. Según el artículo 6° de la Constitución de 1824 el Supremo Poder de la Federación se dividía para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

2.5.1 Conformación del Poder Legislativo de 1824

Dentro del contenido de la Constitución Federal del 1824 encontramos diferentes disposiciones que concretamente hacen referencia a un Congreso

General, así como la integración de éste y los requisitos que deben de cumplir los individuos que accedan al Poder Legislativo dividido en dos Cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Dentro de los numerales constitucionales que hago referencia encontramos los siguientes:

Artículo 7.- Se deposita el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General. Éste se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Artículo 5.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados.

Artículo 19.- Para ser diputado se requiere:

- I. Tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos; y
- II. Tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el estado que elige, o haber nacido en él aunque esté avecindado con otro.

Artículo 23.- No pueden ser Diputados.

- I. Los que están privados o suspendidos de los derechos de ciudadano;
- II. El Presidente y vicepresidente de la Federación;
- III. Los individuos de la Suprema Corte de Justicia;
- IV. Los secretarios del despacho y de los oficiales de sus secretarías;
- V. Los empleados de Hacienda, cuyo encargo se extiende a toda la federación; y

VI. Los gobernadores de los estados o territorios, los comandantes generales, los arzobispos y obispados, provisos y vicarios generales, los jueces de circuito y los comisarios generales de circuito, los comisarios generales de hacienda y guerra, por los estados o territorios en que ejerzan su encargo y ministerio.

Artículo 25.- El Senado se compondrá de dos senadores de cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovadas por mitad de dos en dos años.

Artículo 28.- Para ser Senador, requiere todas las cualidades exigidas para ser Diputado y además tener al tiempo de la elección la edad de treinta años cumplidos.

Artículo 29.- No pueden ser Senadores los que no puedan ser Diputados.

2.6 Constitución Centralista de 1836

Con la caída de Iturbide se había empezado a gastar la pugna entre las corrientes federalista y centralista. El conflicto político entre ambas se recrudeció al instaurarse la Constitución de 1824, el cargo de Presidente de la República sería para aquel que resultara ganador en votaciones, y el de Vicepresidente para el vencido, lo que provocó numerosos enfrentamientos entre federalistas y centralistas. La vigencia de la Constitución de 1824 alcanzó hasta el año de 1835, ya que ella misma estableció que no podía ser modificada hasta 1830, sin embargo, las legislaturas de los estados

propusieron algunas reformas, casi de inmediato, pero éstas se fueron aplazando para respetar aquel precepto.

En enero de 1835, con Santa Anna el Congreso inició la elaboración de las Bases para una nueva Constitución, conocida como las siete leyes, que pondría fin al sistema federal. La primera Ley se promulgó en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las restantes en diciembre de ese mismo año. Con este ordenamiento se dividía el país en departamentos, éstos en distritos y los distritos en partidos. La principal manifestación de su centralismo se evidenciaba en el hecho de que las leyes para la administración de justicia y para la hacienda pública, eran comunes en todo el país. Entre otras disposiciones estableció un Supremo Poder Conservador, sólo responsable ante Dios, con atribuciones para declarar nulidad de una ley o decreto, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, y la clausura del Congreso General.

Dentro de las siete leyes destaca sin duda alguna la Segunda, relativa al Supremo Poder Conservador, pero también resalta la Tercera ley, que se ocupó de la organización del Poder Legislativo, el que depositó en dos Cámaras, la de diputados y la de Senadores, pero bajo lineamientos diferentes a los establecidos en la Constitución Federal del 1824. Aparece en este cuerpo legislativo, por primera vez, la institución de la Comisión Permanente.

2.6.1 Conformación del Poder Legislativo de 1836

Después de los cambios suscitados en México y en particular a la creación de las Siete Leyes Constitucionales, el Congreso General nuevamente se ve

modificado al capricho del gobernante en turno, además de las distintas modificaciones geopolíticas que dieron nueva forma al territorio nacional. Dentro de las transformaciones que sufrió el Congreso General encontramos en primer término lo consagrado por el artículo 25 y que a la letra decía:

Artículo 25.- *La Cámara se renovará por mitad cada dos años, y al efecto al número total de los Diputados se dividirá en dos secciones.*

Por otro lado; dentro de los requisitos para ser diputado, el artículo 6 marcaba lo siguiente:

Artículo 6.- Para ser diputado se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier parte de la América.
- II. Ser ciudadano mexicano en actual ejercicio de sus derechos, natural o vecino del departamento que lo elige;
- III. Tener al día de la elección treinta años cumplidos.
- IV. Tener un capital (físico o moral) que le produzca al individuo lo menos 1,500 pesos anuales.

Artículo 7.- No pueden ser Diputados:

- I. El Presidente de la República y los miembros del Supremo Poder Conservador, mientras lo sean, y un año después;
- II. Los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de la marcial;
- III. Los secretarios del despacho y los oficiales de su secretaría;
- IV. Los empleados generales de hacienda, cuyo encargo se extiende a toda la federación; y

V. Los gobernadores de los estados o territorios, los comandantes generales, los arzobispos y obispos, los provisores y vicarios generales, los jueces de circuito y los comisarios generales de circuito, los comisarios generales de hacienda y guerra, por los estados o territorios en que ejerzan su encargo y ministerio.

De lo anterior destaca sin duda, la incorporación de la nacionalidad mexicana por nacimiento o la natural de cualquier parte de América, creando con esto una igualdad entre los nacidos en toda América y los nacidos en territorio nacional para ocupar el cargo público de diputado.

Artículo 30.- El Senado se compondrá de dos Senadores de cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovadas por mitad de dos en dos años.

Artículo 35.- Para ser Senador se requiere todas las cualidades exigidas para ser Diputado, y además tener al tiempo de la elección la edad de treinta años cumplidos.

Artículo 36.- No pueden ser Senadores los que no puedan ser Diputados.

2.7 Bases Orgánicas de la República 1843

La etapa centralista fue todavía menos tranquila que los años de vigencia de la Constitución de 1824 apenas puesta en vigor las Siete Leyes de la Constitución Centralista comenzó la hostilidad de los federalistas que en muchos casos llegaron a la rebelión armada. Las revueltas internas entre

federalistas del Partido Liberal y centralistas del Partido Conservador no cesaron. En abril de 1842 el Congreso formuló un proyecto para una nueva Constitución lo que ocasionó gran descontento de la fracción conservadora que derivó en diversos enfrentamientos, por lo que el Congreso fue disuelto.

En Diciembre de 1842 el Ejecutivo designó a ochenta nobles, con el nombre de Junta Local Legislativa para elaborar un nuevo documento. Casi todo el proyecto fue aprobado por unanimidad. Pero fue hasta junio de ese año que se sancionó la nueva Carta Magna, llamada Bases Orgánicas de la República Mexicana.

Estas bases que sólo estuvieron en vigor tres años, reiteraron la independencia del país, la organización política en República Centralista, y suprimieron al Supremo Poder Conservador que encabezaba Santa Anna. En las Bases Orgánicas del 43, el Senado adquirió cierto matiz de representante de clases. La elección de los representantes era directa, esto es, dividió a la población en secciones de 500 habitantes, mismos que elegirían un elector primario; éste nombraba a los electores secundarios, los cuales formaban el colegio electoral que a su vez elegía a los Diputados del Congreso. Un tercio del número total de Senadores eran designados por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, eligiéndose precisamente entre aquellas personas que se hubieran distinguido en la carrera civil, militar o eclesiástica y que hubieran desempeñado algunos de los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario del Despacho, Ministro Plenipotenciario, Gobernador, Senador o Diputado.

2.7.1 Conformación del Poder Legislativo de 1843

Artículo 26.- Esta Cámara se compondrá de Diputados elegidos por los departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes.

Artículo 35.- Para ser Diputado se requiere:

- I. Tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos;
- II Tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el estado que elige, o haber nacido en él aunque esté avecindado con otro.

Artículo 36.- No se requiere el capital prefijado para que puedan ser Diputados los profesores de alguna ciencia, que por espacio de cinco años hayan dado lecciones de ella en algún establecimiento público aprobado por el gobierno, siempre que reúna las otras cualidades.

Artículo 29.- No pueden ser Diputados:

- I. El Presidente de la República;
- II. Los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de la marcial;
- III. Los reverendos, arzobispos y obispos;
- IV. Los empleados de hacienda;
- V. Los gobernadores de los departamentos, sus secretarios, los gobernadores de mitras, provisores, vicarios generales y aquellos a los que se extienda su jurisdicción, encargo o ministerio, entendiendo que todos los comprendidos en esta restricción pueden ser electos, pasados seis meses de haber cesado en sus funciones.

Artículo 32.- Dos tercios de los Senadores de cada estado, serán elegidos a mayoría absoluta de votos por su legislaturas.

Artículo 39.- Para ser Senador se requiere todas las cualidades exigidas para ser Diputado. Y además tener al tiempo de la elección la edad de treinta y cinco años y la renta de tres mil pesos procedente de capital físico o moral.

2.8 Constitución de 1857 y la Reforma de 1874

Tras el movimiento revolucionario se convocó un Congreso Extraordinario, reunido en la ciudad de México en febrero de 1856, un año después, el 5 de febrero de 1857, fue aprobada o jurada la Nueva Constitución por el Congreso Constituyente y el Presidente Ignacio Comonfort. Los trabajos de la Asamblea Constituyente terminaron en febrero de 1857, fue firmada el día 5 de ese mismo mes y posteriormente fue promulgada el 12 de febrero de 1857. Esta Carta estableció una estructura semejante a la Constitución vigente, salvo las reglas relativas al constitucionalismo social y a la conformación del órgano Legislativo de la Federación.

La Constitución de 1857 suprimió el Senado de la República, de tal manera que el Congreso de la Unión quedó integrado con una sola Cámara compuesta por Diputados. Este viraje al sistema unicameral provocó severos obstáculos que afectaron el desempeño del Presidente de la república, razón por la cual **el 13 de noviembre de 1874, se reformó la norma fundamental reestableciéndose la Cámara de Senadores** y devolviendo al Presidente la facultad del veto suspensivo con relación a las leyes expedidas por el Congreso.

2.9 Constitución de 1917

En 1910 se inició el movimiento armado de la revolución mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años. Venustiano Carranza, encargado del Poder Ejecutivo, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. El documento sufrió numerosas modificaciones y adiciones *para ajustarse a la nueva realidad social del país*. Así, se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna vigente, en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro. La nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente en lo referente a los derechos humanos, ya como garantías individuales. *Esta Constitución ha experimentado múltiples modificaciones a fin de responder a los cambios políticos y sociales de nuestro país*; entre ellas son importantes las referidas a la organización electoral, ya que permiten un mejor ejercicio del sistema democrático que la propia ley fundamental consagra. En ese ámbito son significativas las reformas de 1953, en que se otorgó el derecho al voto a las mujeres, y en 1969, en que se concedió la ciudadanía a todos los mexicanos mayores de 18 años, así como las sucesivas reformas electorales de 1977, 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996 destinadas a garantizar elecciones plenamente legales, limpias, imparciales y respetuosas.

El artículo 55 original en su fracción II, fijaba como requisito para ser elegido Diputado, tener 25 años cumplidos el día de la elección. *“De ahí que puede inferirse que, contra lo que a unos casos se ha supuesto, la reforma de 1933 estableció la necesidad de que la separación del cargo que inhabilita*

*para ser elegido Diputado tuviese un carácter definitivo.*²⁹ En esta reforma se confiere al legislador un periodo más amplio para el ejercicio de su cargo. De esta forma los legisladores compensaban la no reelección. Aunque por otro lado se priva al electorado al manifestar su voluntad y de decisiones a través de la urna electoral. *“La idea no del todo infundada de que un pueblo sólo ejerce la soberanía cuando vota, se ve relativamente afectada en la misma medida que las posibilidades de elección se reducen.”*³⁰

“Con esta reforma se produjo lo contrario que pretendió el constituyente Querétaro, de que frente al Ejecutivo hubiese siempre un número de senadores capaces de mantener una actitud de independencia, frente al Presidente de la República.”³¹ “En 1972 se redujo la edad para poder ser Diputado de 25 años a 21 y para ser Senador de 36 a 30 años. Desde el Constituyente del 17, varios Diputados propusieron que la edad que se requiriera para ser Diputado fuera de 21 años.”³² En ésta no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, secuencia de reformas a la Constitución no encontramos, pues una actitud diferente, sino una serie de actos sucesivos de reafirmación que en muchas ocasiones han sido equivocadas, así como en otras tantas han resultado deformados, pero que, en todo caso, en su mayor parte son el resultado de una decisión fundamental para mantener vigente el orden constitucional en México.

²⁹ Diego Valadés; *“México a través de sus Constituciones: Derechos del Pueblo Mexicano”*, Doctrina Constitucional, T.II; p.258

³⁰ Fernando López Cárdenas; *“Compendio de Derecho Constitucional”*, p.85

³¹ Manuel Barquín; *“Funciones de Control del Senado en relación al Ejecutivo”*, p.45

³² *“Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917”*; Ediciones del Congreso de la Unión; T.II,

2.9.1 Conformación del Poder Legislativo de 1917

Artículo 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación , electos cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

Artículo 55.- Para ser Diputado se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos políticos, saber leer y escribir;
- II. Tener 25 años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado o territorio en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella;
- IV. No estar en servicio activo en el ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 60 días antes de ella;
- V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones 60 días antes del día de la elección. Los gobernadores de los estados, sus secretarios, magistrados y jueces federales o del estado, sino se separan de su cargo 60 días antes de la elección; y
- VI. No ser ministro de algún culto religioso.

Artículo 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos Senadores miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal nombrados en elección directa.

Artículo 59.- Para ser Senador se requiere todas las cualidades exigidas para ser Diputado y a demás tener al tiempo de la elección la edad de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

2.10 La Comisión Permanente

La Constitución Federal de 1824 creó un Consejo de Gobierno que funcionaba durante el receso del Congreso General y que se componía con la mitad de los elementos o individuos del Senado (art.103). Su ámbito competencial era muy limitado, pues se integraba con diversas facultades que se consignaban en el artículo 116.

En la Constitución Centralista de 1836 se implantó la Diputación Permanente, compuesta de 4 Diputados y 3 Senadores (art.57); le correspondía citar al Congreso a sesiones extraordinarias y velar sobre las infracciones inconstitucionales, entre otras facultades a las que se refería el artículo 58 de la Tercera Ley. En las leyes orgánicas de 1843, la Diputación permanente, constituida por cuatro Senadores y cinco Diputados (Art.80) tenía por objeto hacer la convocatoria a sesiones extraordinarias cuando lo decrete el Gobierno; recibir las actas de elecciones del Presidente de la República, Senadores y Ministro de la Suprema Corte; citar a la Cámara respectiva para el desempeño de sus funciones cuando haya de ejercerlas según la ley y ejercer las funciones económicas que señala el Reglamento (Art.82). En el proyecto de Constitución de 1857, el artículo 103 sugirió un Congreso de Gobierno compuesto de un Diputado por cada Estado y territorio y que sería nombrado por el Congreso, durante cuyos recesos funcionaría. Esta denominación se substituyó por la Diputación Permanente en nuestra ley fundamental próxima anterior (art.73). Al reimplantarse en nuestro

país el sistema bicameral, la Diputación Permanente se compuso de veintinueve miembros, es decir; de quince Diputados y de catorce Senadores.

Ha sido práctica político constitucional generalizada la implantación de un organismo para preparar los negocios públicos que estos deben tratar durante los periodos ordinarios de sesiones, para convocarlos a sesiones extraordinarias y para conocer de determinados asuntos urgentes que, dada su premura, no pueden esperar a su reunión. Dicho organismo generalmente se ha compuesto de cierto número de miembros que pertenecen a las mismas entidades legislativas, de tal suerte que se le ha considerado como derivación de éstas. El Congreso, aunque no esté reunido, queda a salvo de una posible intromisión del Ejecutivo en los negocios cuyo tratamiento incide dentro de su órbita competencial, ya que según el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros, de los cuales 19 serán diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras.

CAPÍTULO III

EL PODER LEGISLATIVO ACTUAL, FUNCIONAMIENTO, COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES

3.1 El Poder Legislativo y su integración

El órgano Legislativo de la Federación reside en un Congreso General, el cual consagra el principio del bicameralismo al disponer la Constitución en su artículo 50 que: “El Poder Legislativo de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.³³ La de Diputados, integrada por quinientos miembros que representan a la Nación; y la de Senadores integrada por ciento veintiocho miembros que disponen de la representatividad de las entidades federativas. El Congreso de la Unión tiene dos períodos de sesiones ordinarias: del 1º de septiembre al 15 de diciembre que puede prolongarse hasta el 31 de diciembre cuando el Presidente de la República inicie su encargo y del 15 de marzo al 30 de abril. En los intervalos puede sesionar de manera extraordinaria, previa convocatoria de la Comisión Permanente.

La aludida denominación equivale a los nombres de Congreso General Congreso Federal o Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, Congreso de la Federación. Este Congreso es un organismo constituido, no una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la ley fundamental que lo instituye, y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar la Constitución con la colaboración de las legislaturas de los Estados, esta atribución no implica el ejercicio del poder constituyente propiamente dicho, puesto que, según hemos afirmado, no le compete alterar

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Tercero, Capítulo II, artículo 50

ni sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo, lo que no entrañaría reformarlo o adicionarlo, sino variarlo sustancial o esencialmente, fenómeno que sólo incumbe al pueblo.

3.1.1 Integración de la Cámara de Diputados

Desde el nacimiento del estado contemporáneo a esta clase de asambleas le fue asignada la representación del pueblo y la atribución fundamental de elaborar leyes. Esta representatividad cobra especial importancia en el Estado Federal porque cada Estado o Provincia tiene un número variable de Diputados Federales en proporción a su población, a diferencia de la Cámara de Senadores donde es el mismo número de individuos por cada entidad federativa sin considerar las diferencias territoriales y poblacionales de los Estados.

De acuerdo al artículo 51 constitucional la Cámara de Diputados se compone de quinientos miembros que representan a la nación, esto es, a la población del país; electos en su totalidad cada tres años, en donde por cada Diputado propietario se elige un suplente. Esta Cámara estará integrada por trescientos Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales y 200 Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Las diferencias que existen en su forma de elección no se reflejan en la investidura ni desempeño de sus atribuciones porque ambos tipos tienen las mismas facultades y obligaciones como miembros de la Cámara de Diputados.

3.1.2 Requisitos para ejercer el cargo público de Diputado

Con fundamento en el artículo 55 Constitucional, para ser Diputado se requiere:

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

La exigencia de la ciudadanía por nacimiento no había existido hasta la Constitución de 1917. El proyecto de Carranza sólo exigía la ciudadanía mexicana así fuere por naturalización, pero la adición de que fuera por nacimiento la introdujo la comisión correspondiente. Desde la consumación de la independencia se polarizaron las posiciones sobre este tema y así se mantienen, con argumentos válidos de quienes consideran que solamente los mexicanos por nacimiento deben ocupar cargos de elección ciudadana y de los que sostienen que los mexicanos por naturalización también deben acceder a esos cargos. Para esta modificación la Comisión tomó en cuenta que dada la facultad de elegir al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República en caso de falta absoluta o temporal, ha creído conveniente exigir la ciudadanía por nacimiento. A su vez las exigencias de estar en ejercicio de sus derechos (civiles y políticos), tiene lugar dado que a consecuencia de una condena, solamente se suspenden los derechos civiles, dejando al condenado en ejercicio de sus derechos políticos; así no da lugar a que un condenado ocupe un cargo público.

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

En términos de lo ordenado por el artículo 34 constitucional, es ciudadano de la República el mexicano, varón o mujer, mayor de 18 años que tenga un modo honesto de vivir. Esta calidad implica la posibilidad de ejercer

los derechos políticos y aunque la edad es la misma requerida para la ciudadanía, se entiende que todo ciudadano puede aspirar a tal cargo. El problema de la edad corresponde específicamente a las condiciones de la población. Durante algún tiempo se exigió la edad mínima de 25 años para ejercer el cargo de Diputado. En el constituyente de 1917 el Diputado Méndez propuso esta edad de 25 años porque suponía que a esa edad los estudiosos que se hacen en la escuelas de la nación habrían concluido sus profesiones, ya que por excepción alguno se recibe a los 20 ó 21 años. Sin embargo; después del impetuoso movimiento de 1968 se reformó la Constitución para reconocer la importancia de la participación juvenil en la vida política y se estableció la edad de 21 años.

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

Esta exigencia tiene que ver con la necesidad de identificación del Diputado con los intereses de su comunidad y preservar la naturaleza plural regional. También se pretende lograr que las personas que ocupen los cargos de Diputados Federales tengan arraigo en la circunscripción o distrito electoral, que sean conocidos por sus electores y que ellos mismos dispongan de un razonable grado de comprensión de la realidad social, política y económica del distrito electoral uninominal o de la circunscripción regional donde sean electos. Es bien sabido que la residencia no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular. Si se estima que, desde hace casi dos siglos que la representación popular no es divisible y se considera que los Diputados representan a todo el pueblo y no a un distrito determinado. Es indudable que la exigencia de este requisito se da, no sólo por cuestiones de demarcación electoral, sino porque debe haber

un mínimo de apego al distrito por el que ha sido electo, además de tener un mínimo de conocimiento de una porción del territorio que va a representar, para tener un contacto con el lugar representado. Por la misma razón la Constitución prevé que para ser candidato en las listas electorales se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas comprendidas en la mencionada circunscripción o vecino de ella.

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

El constituyente con el fin de que no pueda haber una influencia decisiva proveniente de personas que desempeñan cargos públicos y para evitar que se vulnere la pureza del voto de los ciudadanos aprobó esta fracción. Tomo en cuenta que sería riesgoso el hecho de que si tradicionalmente ha intervenido el gobierno para sacar adelante a sus favoritos, peores serían los resultados si jefes u oficiales del ejército, o miembros policíacos pudieran, estando en activo, llegar a ser electos.

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros, dos años en el caso de los Ministros.

Las mismas restricciones se dan tratándose de Gobernadores de los Estados durante el período de su encargo; y respecto de los Secretarios de Gobierno de los Estados, Magistrados y jueces Federales o del Estado durante el período de su encargo, a menos que se separen, si van a ser

candidatos en sus respectivas jurisdicciones, noventa días antes de la elección. La razón de ser de esta fracción es que la permanencia en esos cargos no vaya a infringir la imparcialidad que debe existir en las elecciones, que los candidatos se encuentren en una situación de igualdad, que la oposición oficial no vaya a inclinar la balanza a su favor. Una hipótesis interesante que se supone permitida por la Constitución, sería la de Gobernador de un Estado que fuera propuesto como candidato en un distrito de una entidad diferente; esto sería teóricamente posible, desde el momento que algunas constituciones de los Estados no exigen necesariamente el nacimiento en la entidad para poder desempeñar el cargo de Gobernador. De este modo podría alguien ser gobernador de un estado, habiendo nacido en otro por un distrito al cual fuera propuesto como Diputado.

VI. No ser ministro de algún culto religioso; y ...

Se estima que quien ejerce el ministerio de un culto religioso obedece a lealtades distintas a las de la nación mexicana y en consecuencia está incapacitado para actuar como representante de ésta. De esta forma el artículo 130 constitucional a la letra dice: "Los ciudadanos que se dediquen al ministerio de algún culto religioso están impedidos para ocupar cargos de elección ciudadana." Si nosotros hemos consagrado el principio de la separación de dos instituciones es porque en México han tenido grandes divergencias, al punto de que hace seis décadas algunos representantes del catolicismo y representantes de la jerarquía eclesiástica tomaron las armas para defender sus propios principios e intereses.

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

La no reelección es una de los logros al triunfo de la revolución mexicana, como una garantía frente a las tendencias autoritarias de que siempre hemos tenido, así pues el Constituyente, tomando en cuenta la experiencia vivida aprobó esta fracción.

El artículo 59 constitucional a la letra dice: “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

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

Podemos deducir de este precepto constitucional el principio de la “no reelección”, siendo absoluta cuando se refiere al Presidente de la República y a los gobernadores de los estados, y relativa para los senadores y diputados; la condición en caso de reelección de éstos es que no sea para el periodo inmediato. El tema de la reelección por su marcada importancia para este trabajo de tesis, lo abordaremos más adelante en el capítulo IV acompañado de críticas y comentarios sobre este rubro.

3.1.3 Requisitos adicionales para ser Diputado

A demás de los requisitos establecidos en nuestra Carta Magna, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se amplía este rubro,

en el sentido de requisitos adicionales para acceder a una diputación o senaduría, estos requisitos básicamente hacen referencia a la imposibilidad de pertenecer o tener influencia ya sea directa o indirecta sobre el Instituto Federal Electoral y por supuesto la obligación primigenia de estar inscrito en el padrón electoral y tener credencial electoral vigente y dentro del territorio al cual fuere electo. El artículo séptimo del citado ordenamiento jurídico versa de la siguiente forma:

“Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

- I. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- II. No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- III. No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- IV. No ser consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- V. No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; y

VI. No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.”³⁴

3.1.4 Integración de la Cámara de Senadores

Se le conoce también como el Senado de la República o Cámara de los Estados. El Senado tiene, como la Cámara de Diputados, un origen electivo popular directo. Representa a los Estados de la Federación mexicana y al Distrito Federal, siendo la población de estas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su densidad demográfica, por lo que en su formación concurren paritariamente. Las atribuciones constitucionales de esta Asamblea se explican en la estructura del Estado Federal e impone a sus integrantes la representación de los intereses 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 su número de población, en su poder económico y en su extensión territorial.

Así el artículo 56 de nuestra Carta Magna dispone lo siguiente: “La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los treinta y dos Senadores restantes serán elegidos según el

³⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 7

principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal nacional.”³⁵

Para realizar esa asignación, los partidos políticos contendientes registran en cada entidad federativa una lista con dos fórmulas de candidatos; cada fórmula se integra con un candidato a Senador propietario y otro para la suplencia. De esta manera obtienen la victoria las dos fórmulas que alcanzan mayor candidato de votos y el partido político que logra la mayor votación sin haber triunfado en una de esas fórmulas se beneficiará con el tercer Senador propietario y suplente. La asignación, sin embargo, no se hace caprichosamente ya que corresponderá a la fórmula de candidatos que encabece la lista presentada por el partido político que represente la primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes, de acuerdo con la reforma constitucional del 23 de agosto de 1996, serán elegidos aplicando el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal que comprende la totalidad del territorio nacional. Es decir, que para competir por los treinta y dos escaños del Senado de la República que restan después de haber aplicado las reglas de los dos Senadores electos por el sistema de mayoría y del tercer Senador que se asigna a la primera minoría, en cada Estado, los treinta y dos curules restantes se distribuirán según la votación que obtengan los partidos políticos y de acuerdo con las listas de candidatos que para estos efectos hubiesen registrado, en el entendido de que los candidatos propietarios y suplentes que los partidos políticos registren en esas listas sean originarios o vecinos con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de elección, de las treinta y dos entidades federativas, con lo que se mantiene el principio de la representación proporcional que los Senadores

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 56

tienen en cada entidad federativa, a pesar de que esos treinta y dos Senadores alcancen el triunfo de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida a favor de sus respectivos partidos y no de la voluntad política de los ciudadanos de cada Estado ni de los del Distrito Federal.

Dada la composición orgánica del Senado de la República es el cuerpo estatal en que esa confluencia de ciudadanos se manifiesta, de tal suerte que, a través de él, se logra la igualación político-jurídica. Sin el Senado, las mencionadas entidades no estarían en situación paritaria en cuanto a las funciones diversas del Organismo Legislativo Nacional. En otras palabras, en el Senado de la República no puede haber otra representación que no sea de los Estados y del Distrito Federal, desvirtuándose esencialmente su carácter de Cámara equilibradora en la hipótesis contraria, es decir, si dicho órgano se integrara con personas que no representen a tales entidades sino a grupos o partidos políticos.

Para ser Senador se requieren, de acuerdo con el artículo 58 Constitucional, los mismos requisitos que para ser Diputado, es decir los mismos requisitos basados en los criterios de origen, vecindad, incompatibilidad del desarrollo de funciones públicas, incompatibilidad por el desarrollo de funciones privadas y del principio de no reelección; a excepción de la edad, que será de treinta años cumplidos el día de la elección. Este último requisito debido a que el Senado sigue el antiquísimo modelo romano y parte de la suposición de que en el sistema bicameral, independientemente de la naturaleza unitaria o federal del estado, la reflexión legislativa se ve garantizada por la existencia de dos cuerpos legislativos; dándose de esta forma una presunción de mayor experiencia en los miembros de esta Cámara.

3.1.5 Principios comunes para Diputados y Senadores.

Los artículos 59 al 64 de la Constitución establecen imperativos que obligan por igual a los Diputados federales y a los Senadores de la República; se refieren a la no reelección, la calificación de resultados electorales, la inmunidad, la incompatibilidad para el desempeño de otros cargos y la inasistencia.

La no reelección relativa.- Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión están sujetos al principio de la no reelección relativa de acuerdo a lo ordenado por el artículo 59 de la misma Ley Suprema que dice: "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato".³⁶ Sin embargo, los legisladores suplentes pueden ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, y los propietarios podrán ser reelectos después de transcurrido el período inmediato a aquel en que se desempeñaron.

Calificación electoral.- El artículo 60 constitucional dispone que la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de 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

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título Tercero, Capítulo II, Sección I, artículo 59

resoluciones podrán ser revisadas por la Sala Superior del propio Tribunal siempre que los agravios puedan afectar el resultado de la elección.

La inmunidad.- El artículo 61 constitucional 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; es decir, que si al manifestarse incurrir en una conducta tipificada por el Código Penal como delitos de injurias, amenazas u otras semejantes, por ningún motivo procederá acusación, denuncia o querrela alguna en su contra. El precepto también contempla la obligación del Presidente de cada una de las Cámaras del Congreso General de velar por el respeto a inmunidad de los legisladores y por la inviolabilidad de los recintos legislativos. La Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos establece que ningún mandato de autoridad administrativa o jurisdiccional podrá ejecutarse cuando afecte los derechos de los legisladores o de los bienes que estos tengan en los recintos del Poder Legislativo.

La incompatibilidad con el desempeño de otros cargos.- Los Senadores y Diputados del Congreso Federal están imposibilitados para desempeñar comisiones ajenas a sus encargos o empleos en la Federación o en los Estados, por los cuales perciban sueldos o ingresos. Solamente podrán hacerlo con licencia previa de la Cámara en la que se desempeñen, pero cesarán en sus funciones representativas mientras desarrollen otras actividades. Esta regla se aplica también a los Diputados y Senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio por ausencia o muerte de los propietarios. La contravención a estos imperativos tiene como consecuencia la pérdida del carácter de Diputado o Senador, de acuerdo por lo dispuesto por el artículo 62 constitucional. Estas restricciones comprenden los empleos

y comisiones de los órganos de Gobierno del Distrito Federal y en los organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal, del Distrito Federal y los Estados.

La inasistencia. De acuerdo con los artículos 63 y 64 de la Constitución Federal, en materia de asistencia a las labores camarales rigen las siguientes normas:

a) La inasistencia al inicio del periodo. Los diputados y senadores que al iniciarse el periodo de sesiones no concurren deberán ser compelidos para que se presenten dentro de un plazo de treinta días. Si no lo hacen se entiende que no aceptaron el encargo y se convoca a los suplentes; si estos tampoco se presentan, se declarará vacante el puesto, llámese curul o escaño, y se convocará a nuevas elecciones;

b) La inexistencia de quórum. Si no existe quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes a desempeñar los cargos de los ausentes mientras transcurren los treinta días establecidos como plazo a los propietarios;

c) Las sanciones. Una vez que se ha reanudado el período de sesiones, después de haberse aplicado la regla anterior, se entenderá que los Diputados o Senadores que falten durante diez días consecutivos, sin justificación o sin previa licencia, renuncian a concurrir hasta el período inmediato y en su lugar entrarán en funciones los suplentes. Las sanciones proceden contra los legisladores que incurran en ausencias injustificadas, en los términos precisados, consisten en la pérdida del cargo. Además en

términos de lo dispuesto por el artículo 64 constitucional, por cada ausencia sin causa justificada o licencia perderán el derecho a percibir los emolumentos o dietas en la proporción de sus faltas.

3.2 Funcionamiento del Honorable Congreso de la Unión.

Los criterios que operan en el acto de instalación del Congreso de la Unión y en el desarrollo de sus funciones atendiendo al lugar de residencia, al quórum de legisladores, a los periodos de sesiones y a los periodos de recesos en los que acciona la Comisión Permanente.

El lugar de residencia.- El artículo 44 constitucional establece que el Congreso de la Unión debe residir junto con los otros poderes de la Federación, en la capital de los Estados Unidos Mexicanos que es la Ciudad de México o Distrito Federal. El cambio de residencia de los Poderes sería determinado por el mismo Congreso, quién erigiría el Valle de México en lo que ahora es el territorio de la capital federal. El artículo 62 de la Carta Magna ordena que los recintos de las dos Cámaras se encuentren en un mismo lugar de la capital federal, sin que puedan trasladarse a otros sitios a menos que ambas asambleas lo acuerden, definiendo el tiempo y modo de llevarlo a cabo y la designación de un mismo punto para la reunión de ambas Cámaras.

3.2.1 Los Diferentes Tipos de Sesiones del Congreso General.

Se entiende por sesión la reunión de los legisladores en Asamblea para la realización de sus atribuciones. En el Congreso Federal pueden desarrollarse ocho clases de sesiones, atendiendo a los siguientes tres criterios: la entidad

que los realiza, la naturaleza temporal de la reunión y el grado de publicidad que la caracterice. Al primer criterio corresponde las sesiones congresionales; al segundo las ordinarias, las extraordinarias y las permanentes; y al tercero, las sesiones públicas y secretas.

Congresionales.- También son denominadas sesiones generales del Congreso de la Unión. Estas reuniones obligan a los Diputados y Senadores a trabajar conjuntamente en asamblea general, en un mismo recinto para desarrollar actividades simultáneamente sobre ciertas materias de especial interés. Por ejemplo; en la apertura y clausura de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso, artículo 65 constitucional; para nombrar Presidente interino o sustituto, ante falta absoluta del titular del Ejecutivo Federal (*artículo 84 de la Constitución General*); para nombrar Presidente interino cuando al inicio del período presidencial no se presente el Presidente, y cuando el titular del Ejecutivo se ausente de su cargo (*artículo 85 DE LA constitución General*); para conocer, y en su caso aprobar la renuncia del cargo de Presidente de la República (*artículo 86 de la Constitución General*); en la toma de posesión, de cargo y de protesta del Presidente de la República (*artículo 87 Constitucional*).

Camarales.- Son aquellas sesiones en que los Diputados y los Senadores se reúnen en sus respectivas Cámaras y recintos para realizar los trabajos relativos al desarrollo de las atribuciones del Congreso General. Por ejemplo, cuando la Cámara de Diputados recibe un proyecto de ley será discutido por sus miembros y de ser aprobado lo turnará al Senado para que éste lo examine y, en su caso, lo apruebe. También son sesiones camarales las celebradas por cada asamblea para desarrollar sus facultades exclusivas. Por ejemplo; cuando el Senado de la República resuelve aprobar un Tratado

Internacional suscrito por el Presidente de la República, en términos de lo ordenado por el artículo 76 fracción I constitucional.

Comisionales.- Son las sesiones que realiza la Comisión Permanente durante los recesos del Congreso de la Federación, en términos de lo ordenado por el artículo 78 constitucional, para desarrollar las atribuciones consignadas por la Constitución General.

Ordinarias.- Son las sesiones que el Congreso de la Unión lleva a cabo durante los períodos anuales determinados para desarrollar las atribuciones que la Constitución Federal y la Ley Orgánica le asignan. El primer período se inicia el 1º de septiembre de cada año y no puede prolongarse después del 15 de diciembre del mismo año, excepto en los años de toma de posesión del cargo de Presidente, en el que el período podrá finalizar hasta el 31 de ese mismo mes. El segundo período se inicia el 15 de marzo para concluir el 30 de abril de cada año.

Extraordinarias.- Cuando los requerimientos sociales, políticos, jurídicos o económicos del país obligan a desarrollar alguna o algunas de las atribuciones del Congreso o de sus Cámaras fuera de los períodos ordinarios de sesiones, tienen lugar las sesiones extraordinarias. Para este objeto el artículo 67 constitucional ordena la expedición de una convocatoria de la Comisión Permanente, donde se definan con precisión los asuntos específicos que serán materia de las sesiones extraordinarias sin que puedan tratarse otras cuestiones no previstas en la convocatoria.

Permanentes.- Son aquellas sesiones congresionales, camarales o comisionales en las que los legisladores se constituyen en asamblea hasta

desahogar algún asunto que por su naturaleza así lo requiera, es decir, no dejan de sesionar hasta cumplir su cometido. Por ejemplo, la sesión que tuvo la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto de ingresos del 2001 en la cual duraron dos días.

Públicas.- Son las reuniones en Asambleas que realiza el Congreso, alguna de sus Cámaras o la Comisión Permanente sin restringir el acceso ni al público ni a los medios de comunicación quienes podrán presencias los trabajos de la Asamblea correspondiente. La regla consiste en que todas las sesiones congresionales, camarales y comisionales deben ser públicas, aunque operan algunas excepciones.

Las Secretas.- En esta clase de sesiones se impide el acceso a toda persona ajena al Congreso General, a una de sus Cámaras o a la Comisión Permanente por considerar que los asuntos a tratar deben mantenerse en la más estricta reserva. Por ejemplo, cuando se debaten los temas económicos del Congreso o de una de sus Cámaras, o cuando se tramitan las acusaciones contra legisladores federales, el Presidente de la República, los secretarios del Despacho, los gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.3 El Quórum

El quórum es el número mínimo de legisladores que deben reunirse para que una asamblea esté en posibilidad normativa de sesionar. En el Congreso de la Unión existe quórum para las sesiones congresionales, para la Cámara de Diputados, para la Cámara de Senadores y para la Comisión Permanente.

El quórum congresional.- Cuando la norma constitucional determina que ambas Cámaras sesionen en una sola asamblea, el requisito del número mínimo de legisladores presentes es más de la mitad de sus integrantes, o sea 315 de los 628 legisladores, de acuerdo con lo dispuesto por el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El quórum de la Cámara de Diputados.- La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos determina que la Cámara de Diputados solamente puede sesionar con más de la mitad de sus miembros, es decir, por lo menos con un quórum de 251 de los 500 Diputados.

El quórum de la Cámara de Senadores.- La misma Ley establece como requisito mínimo para que funcione el Senado de la República, la presencia de dos terceras partes, por lo menos, de los Senadores de la República, o sea, deben asistir 86 de los 128 miembros para integrar el quórum de la asamblea senatorial.

El quórum de la Comisión Permanente.- 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 Diputados y Senadores que la integran.

Empero, no basta que los Diputados y Senadores reúnan los requisitos constitucionales para entrar en funciones, ya que hay etapas y condiciones que nuestra Carta Magna establece para los trabajos y funcionamientos del Congreso, exigiendo para cada Cámara diversos requisitos. Hay sin embargo, un caso de quórum especial respecto a la Cámara de Diputados,

previsto en el artículo 84 constitucional y que versa de la siguiente manera: "En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en colegio electoral {...} nombrará un Presidente interino {...} si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego, un Presidente Provisional {...} y cuando la falta del Presidente ocurriese en los últimos cuatro años del sexenio designará a un Presidente sustituto."

Mediante este artículo la Constitución establece diversos sistemas para suplir al Presidente de la República; la nota común es que la designación para suplir la ausencia presidencial provendrá invariablemente del Congreso de la Unión.

Se ha dicho que, según el momento en que se produzca la ausencia, podrá hablarse de un Presidente provisional, interino y sustituto.

La apertura de sesiones. - De acuerdo con lo ordenado por el artículo 69 constitucional, a la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso, o sea, el 1º de septiembre de cada año, debe asistir el Presidente de la República y presentar un informe por escrito. En ese informe, el titular del Ejecutivo Federal debe explicar el estado general que guarda la administración pública del país. La Constitución no obliga al Presidente a leer el texto de su informe, sin embargo, durante mucho tiempo se le ha dado lectura por lo que es posible afirmar que esta tradición se traduce en una costumbre constitucional de especial solemnidad; por su parte, el Presidente del Congreso debe dar respuesta al informe presidencial, de acuerdo por lo ordenado por la ley orgánica correspondiente. El mismo ordenamiento

dispone que en la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente deberá rendir un informe sobre los motivos y razones que originaron la convocatoria a esa clase de sesiones.

3.4 Actividad del Congreso de la Unión

Ambas Cámaras se organizan internamente mediante comisiones de legisladores que por sus conocimientos, experiencia y antecedentes deben atender los asuntos que se refieren a la materia de cada comisión. Además, cada Cámara, debe nombrar a los legisladores integrantes de su gran comisión que es el órgano de su gobierno y centro de poder en cada asamblea. Existen comisiones ordinarias y especiales; son por ejemplo comisiones ordinarias: las comisiones de gobernación y puntos constitucionales, justicia, educación, derechos humanos, ecología, asuntos indígenas, seguridad pública, pesca, defensa nacional, entre otras. Por lo que respecta a las comisiones especiales son: las de investigación y las jurisdiccionales. Las comisiones de trabajo se encargan de examinar los proyectos de reformas o adiciones constitucionales, los proyectos de leyes, los proyectos de reformas o adiciones legislativas y los proyectos de decretos que se refieren a sus materias. En cada caso producen un dictamen que someten a la asamblea correspondiente.

El trabajo en comisiones facilita el trámite de los asuntos que son sometidos a la consideración de las Cámaras y en general hacen más expedito el proceso legislativo.

El desarrollo de la actividad congresional tiene como consecuencia la creación de cuatro tipos de actos: leyes, decretos, acuerdos y dictámenes. El artículo 70 constitucional establece que las resoluciones del Congreso de la Unión pueden darse de dos formas, como leyes y como decretos; además la Ley Orgánica mencionada permite a cada Cámara emitir acuerdos y dictámenes para la conducción y desarrollo del trabajo interno de la Asamblea. En este sentido distingo cada una de ellas.

La Ley.- Es el acto que se produce cuando el Congreso de la Unión expide una serie de normas generales en alguna de las materias que la Constitución le asigne dentro de su competencia.

El Decreto.- Tiene lugar cuando el acto del Congreso se refiere a un hecho o hechos específicos, a situaciones concretas. El artículo 70 constitucional establece que toda resolución del Congreso de la Unión tendrá el carácter de ley o decreto. Así, para las cuestiones de procedimiento o de tipo administrativo que competen a las cámaras, se utiliza la expresión *decreto*. Ejemplos: aprobación de un presupuesto ejercido, el uso de una condecoración extranjera, dar a conocer que una ley ha sido aprobada, autorizar la salida al extranjero del jefe de estado, etcétera.

El Acuerdo.- Orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada colegiadamente y que permiten el mejor desarrollo y conducción de las funciones legislativas.

El Dictamen.- Es la determinación que sobre un proyecto de ley o decreto pronuncian las comisiones de trabajo, ordinarias o especiales, de la Cámara de Diputados o del Senado de la República.

3.5 Facultades del Congreso de la Unión

El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el poder Legislativo Federal, o sea, la función de imperio del estado mexicano consiste en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas leyes en sentido material. La aludida denominación equivale a los nombres de Congreso General (que utiliza el artículo 50 constitucional).

Las facultades otorgadas por la constitución al Congreso de la Unión para la elaboración de normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes, las cuales por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales. De él emanan las leyes federales, dentro de cuyo territorio, rigen las normas jurídicas en la materia de regulación correspondiente.

Debe tomarse muy en cuenta que cuando la Constitución emplea el término ley, conjunta estos dos aspectos, pues aunque en determinados casos conceda facultades a órganos de autoridad distintos del Congreso de la Unión y de los órganos Legislativos para crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, como los reglamentos heterónomos o autónomos que expide el Presidente de la República, estas normas no son propiamente leyes, aunque la naturaleza material de unas y otras sea la misma.

Las facultades del Congreso de la Unión están reunidas, en su mayor parte, en la enumeración que de ellas hace el artículo 73 y que resumo en los siguientes puntos:

- A. Facultades de Organización.- Crea y suprime los cargos públicos de los tres órganos federales (f. XI); Organiza el cuerpo diplomático y consular (f. XX).
- B. Facultades Tributarias.- El Congreso de la Unión puede expedir leyes que establezcan obligaciones fiscales locales y federales (f. VII, X y XXIX; y artículos 31 f. IV, y 131 constitucionales).
- C. Facultades Patrimoniales.- Expedir leyes para regular la preservación del patrimonio nacional y la adecuada explotación de los recursos naturales (f. X, XVII, XXIX-G).
- D. Facultades Económicas.- En materia de rectoría y desarrollo económicos (f. VIII, IX, X, XVIII, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F y artículos 25, 26, 28 y 117 constitucionales).
- E. Facultades en materia de Población.-Legislar sobre los criterios y requisitos que operen en cada una de las calidades migratorias (f. XVI y XXIX-C).
- F. Facultades en materia de Educación Pública.- Expedir leyes que rijan el establecimiento y funcionamiento de centros de educación e instituciones de cultura (f. XXV y artículo 3º).
- G. Facultades en materia de Salud.- De finir las bases para el acceso a los servicios de salud prestados por la Federación y las entidades federativas. (f. XVI y artículo 4º).
- H. Facultades en materia de Trabajo y Previsión Social.- Expedir leyes conforme a las bases que establece la propia Constitución (f. X y artículo 123).
- I. Facultades en materia de Comercio.- Definir su competencia a favor de la federación; de otra manera cada Estado tendría una legislación propia sobre esta materia (f. X).

- J. Facultades en materia de Comunicaciones.- Legislar el uso y cuidado de las vías generales de comunicación (f.XVII).
- K. Facultades en materia de Defensa Nacional.- Expedir leyes que reglamenten la organización y sostenimiento del Ejército Nacional, la Armada y la Fuerza Aérea (f. XIII).
- L. Facultades para la jurisdicción federal.- Expedir las leyes sustantivas y adjetivas aplicables a los procedimientos jurisdiccionales federales (f.f. XIII, XXI, XXII, XXIX-H Y XXX).
- M. Facultades para la Coordinación de Seguridad Pública.- Expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública (fr. XXIII).
- N. Facultades de territorialidad.- El Congreso está facultado para admitir y formar nuevos Estados como parte de la unión federal; para cambiar la residencia de los Poderes de la Federación y para resolver definitivamente las diferencias que surjan entre los Estados con motivo de sus límites territoriales (f.f. I, III, IV y V).
- O. Facultades de Control Financiero.- Aprobar los empréstitos, además de reconocer y mandar pagar esa deuda (f. VIII).
- P. Facultades en Materia Educativa.- Establecer, organizar y sostener centros de estudio, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, además de bibliotecas, museos y otros centros de cultura (fr. XXV)
- Q. Facultades de Control Político.- Autorizar al Presidente de la República para separarse temporalmente del cargo, para ausentarse del país, aceptar su renuncia y nombrar Presidente interino o sustituto (f.f. XXVI, XXVII y artículos 84 y 85).

R. Facultades en otras materias.- Expedir leyes que regulen las actividades de la industria cinematográfica, los juegos, las apuestas y sorteos, legislar en materia deportiva y regular sobre el uso de los símbolos nacionales (f.f. X, XIX-B y XXXIX-J).³⁷

3.5.1 Facultades exclusivas de cada una de las Cámaras

Estas facultades son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde dicha facultad y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara. Cuando en 1874 se implantó el bicameralismo, fue necesario seleccionar algunas de las facultades otorgadas al Congreso de la Unión, constituido hasta entonces por la Cámara única, a fin de distribuir las como exclusivas entre ambas. El Congreso conservó el mayor número de facultades y las más importantes, entre ellas las de índole legislativa.

La distribución de las que se entregaron como exclusivas de las Cámaras, estuvo presidida teóricamente por el principio general que distingue el bicameralismo de tipo federal, pues los autores de la reforma se propusieron dotar a la Cámara de Diputados de **las facultades que afectan inmediata y directamente al individuo**, que es lo que constituye el elemento popular, y a la Cámara de Senadores **las facultades que afectan inmediata y directamente el interés colectivo de los Estados**, que es lo que constituye el elemento federativo, es decir, que el pueblo depositó en el Poder Legislativo la soberanía de la Nación.

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Tercero, Capítulo II, Sección III, artículo 73

Si cada una de estas Cámaras depende una de la otra nos hace pensar que deben de especializarse cada una en su ramo ya que, a pesar de tener algunas atribuciones en conjunto, hemos analizado que realizan funciones por separado, que tal vez no tan distintas, pero si diferentes y partiendo de la separación antes mencionada debemos notar que estas Cámaras interactúan una con otra pero cada una realiza una función muy importante por un lado la representación de los Estados y por otro la representación de los ciudadanos.

3.5.2 Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Por facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se entienden aquellas que constitucionalmente tiene como propias, es decir, sin que en su ejercicio intervenga el Senado. Dentro del sistema bicameral adoptado por la Constitución, dichas facultades no corresponden por modo absoluto a la función legislativa, ya que toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión, o sea, mediante la colaboración ineludible de las dos Cámaras que lo componen.

Estas facultades se clasifican en político-administrativas, político-económicas y político-jurisdiccionales. Dentro del primer tipo se comprenden las que consisten en erigirse en colegio electoral para calificar las elecciones del Presidente de la República y declarar electo al individuo con ese carácter que de acuerdo con la Constitución y la ley haya obtenido la votación popular mayoritaria respectiva; calificar las elecciones de ayuntamientos en los territorios federales; suspender y destituir a los miembros de dichos ayuntamientos y designar sustitutos a juntas municipales y en vigilar el desempeño de las funciones de la contaduría mayor y nombrar a los jefes y empleados de ésta. Dentro de las facultades político económicas está la de

examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos. También dicha Cámara debe revisar la cuenta pública del año anterior que le envía el Ejecutivo Federal. Por último; dentro de las facultades exclusivas de carácter político jurisdiccional con que está investida esta Cámara son acusatorias, de desafuero y destitutorias; en el primer caso corresponde formular acusaciones ante el Senado por delitos oficiales que cometan los altos funcionarios del Estado y en el segundo, le compete erigirse jurado para determinar si ha o no a proceder por delitos del orden común.

3.5.3 Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores

Hemos afirmado que dentro del sistema bicameral la función legislativa no puede desempeñarse por una sola Cámara. Por ende, el Senado de la República, sin la concurrencia de la Cámara de Diputados, no tiene atribución alguna para expedir leyes. Sus facultades exclusivas, en consecuencia, son únicamente ejercitables en materia político-administrativa y excepcionalmente en materia político-jurisdiccional, o sea, que solo en los casos que dentro de ellas establece la Constitución puede actuar con independencia de la Cámara de Diputados.

Las funciones político-administrativas consisten en aprobar los tratados internacionales y convencionales diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso de la Unión; ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga al Procurador

General de la República, Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales; también autorizar al Presidente de la República para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional; declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. La facultad político-jurisdiccional se ejerce cuando se erige en jurado de sentencia para conocer de juicio político de las facultades u omisiones cometidas por servidores públicos.

3.6 La Comisión Permanente

La Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que funciona en sus recesos, substituyéndolo a él o a la cámara de senadores únicamente en el ejercicio de las facultades que en forma expresa le confiere sólo la constitución en el art. 79 y a lo largo de su texto.

Se integra por treinta y siete miembros; diecinueve diputados y dieciocho senadores propietarios; para cada titular se nombra un suplente; son nombrados por sus respectivas cámaras en la última sesión ordinaria a propuesta de la gran comisión (art. 105, frac. I de la Ley Orgánica del Congreso), duran en sus cargos el tiempo que comprenda el receso respectivo, pueden ser reelectos; hay una alternancia de los miembros de

una y otra cámara en el desempeño de los puestos directivos; de hecho su *quórum* es más de la mitad, adopta sus resoluciones por mayoría de votos de los presentes, excepto en los casos de convocatoria a periodos extraordinarios de sesiones o de designación de gobernador provisional en lo que deberán hacer por el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los presentes.

Debe sesionar cuando menos una vez a la semana, cuenta con comisiones para el despacho de los negocios; sus periodos corren del 15 de diciembre al 15 de marzo y del 16 de abril al 31 de agosto de cada año; en virtud de que el congreso puede concluir sus periodos de sesiones con anterioridad a la fecha límite, es factible que el tiempo de actuación de la permanente sea aumentado.

Sus facultades más importantes son: convocar al congreso o a cualquiera de las cámaras a un periodo extraordinario de sesiones, aprobar el decreto de suspensión de garantías, aprobar nombramientos de Ministros de la Suprema Corte, agentes diplomáticos, cónsules generales, ascensos en las fuerzas armadas de coronel en adelante, designar Presidente provisional, conceder al Presidente de la República licencias hasta por treinta días y nombrar el interino, hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobada una reforma constitucional.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

CAPÍTULO IV
ADICIÓN AL ARTÍCULO 55 CONSTITUCIONAL
RESPECTO AL REQUISITO DE TÍTULO PROFESIONAL
PARA DIPUTADOS

4.1 Principales Argumentos para llevar a cabo la Adición al artículo 55 Constitucional.

Por lo que respecta a éste, el último capítulo que forma parte de la investigación y propuesta del presente trabajo, es mi intención hacer notar los principales argumentos que le dan sustento a esta propuesta para adicionar una fracción al artículo 55 constitucional, y a través del camino recorrido por los puntos que anteceden a este capítulo; hemos notado la división de poderes; enfatizado sobre la evolución histórica del Congreso de la Unión y siempre destacando la importancia de la actividad legislativa en México.

Muchos han sido los argumentos que válidamente he encontrado en el transcurso de esta investigación para seguir firme en mi postura de adición constitucional y de los cuales enumero con la intención de destacar los que a mi juicio tienen el mayor sustento:

4.1.1 Integración de las Comisiones de Trabajo de acuerdo a la especialización profesional de cada diputado.

Como ha quedado asentado en el capítulo primero de éste trabajo de tesis, las comisiones pueden ser de dictamen legislativo, de vigilancia, investigación y jurisdiccionales. Estas Comisiones son entes auxiliares, especializados, sin personalidad jurídica, con que cuenta cada una de las Cámaras por separado o las dos juntas para atender asuntos de interés común o del propio congreso. Es en estas comisiones en donde se realiza la

verdadera labor de estudio, análisis, depuración y dictamen de las iniciativas. Cada una de éstas está integrada por diputados y senadores que representarán a las distintas fuerzas legislativas que integran el Congreso de la Unión, es decir, a los partidos políticos.

La existencia de las comisiones se aplica en función de que es imposible que todos los integrantes del poder colegiado estudien, dictaminen y formulen, en todo tiempo propuestas en relación con las iniciativas que se les presentan. En virtud de la intervención de las comisiones se salvaguarda el tiempo en que las cámaras funcionan en pleno, se evitan distracciones innecesarias, se depuran los negocios y se afinan o perfeccionan las iniciativas.

Es aquí en donde, tanto Senadores como Diputados, pueden desarrollarse mejor, según sea su especialidad, es decir, según la profesión que hayan estudiado. La pertenencia a las comisiones es uno de los elementos que determinan la importancia de un legislador, ya que si bien todos los Diputados y Senadores pertenecen, cuando menos a una, pocos son los que, por sus conocimientos en la materia, llegan a formar parte de las comisiones de régimen interno y concentración política o de las comisiones de gobernación, puntos constitucionales, justicia, relaciones exteriores o Hacienda y Crédito Público.

Las Comisiones Parlamentarias han sido previstas desde tiempo atrás (art. 134 de la Constitución de Cádiz; art. 29 de la Constitución Centralista y art. 70 de la Constitución de 1957); éstas han tenido un papel determinante en la actuación de los constituyentes y congresos. La propia Constitución prevé que las comisiones realizan una función dictaminadora (art. 72 inciso i);

lo que ratifica la Ley Orgánica del Congreso General; el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General dispone que sus funciones son de despacho de los negocios.

La organización, el funcionamiento y actuación de estas comisiones las determina la Ley Orgánica del Congreso General, el reglamento para el Gobierno Interior y el Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reunión de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados.

Estas comisiones Ordinarias de trabajo según el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General en la actualidad comprenden:

- I. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
- II. Asuntos Indígenas;
- III. Atención a Grupos Vulnerables;
- IV. Comercio y Fomento Industrial;
- V. Comunicaciones y Transportes;
- VI. Defensa Nacional;
- VII. Desarrollo Social y Vivienda;
- VIII. Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología;
- IX. Energía;
- X. Equidad y Género;
- XI. Fomento Cooperativo y Economía Social;
- XII. Gobernación, Población y Seguridad Pública;
- XIII. Hacienda y Crédito Público;
- XIV. Justicia y Derechos Humanos;
- XV. Marina;
- XVI. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;

- XVII. Presupuesto y Cuenta Pública;
- XVIII. Puntos Constitucionales y Sistema Federal;
- XIX. Reforma Agraria;
- XX. Relaciones Exteriores;
- XXI. Salud y Seguridad Social;
- XXII. Trabajo y Previsión Social; y
- XXIII. Turismo.

En la pasada integración de la LVIII legislatura (que comprendió del año de 2000 al año 2003), encontramos a diputados con un grado de estudio profesional muy variado, incluso profesiones, oficios y ocupaciones que son ajenas al campo legislativo, político, económico, administrativo o legal (más claramente a la función pública), necesario invariablemente para poder realizar la tarea parlamentaria y entender los procesos de creación, modificación, derogación e incluso abrogación de un cuerpo normativo concreto. En este mismo sentido hubo diputados integrantes de comisiones parlamentarias, de las cuales no tenían el conocimiento suficiente o la preparación y experiencia profesional necesaria para desempeñar su labor legislativa de manera correcta, aún menos de manera satisfactoria. Hay quien dice que los abogados son o deben ser los mejores legisladores. De ser así, la Cámara de Diputados albergó una gran mayoría, pues de los 500 diputados que integraron la 58 Legislatura en el Congreso, 158 tienen esa profesión.

Sin embargo, en el resto de los diputados encontramos una gran diversidad de oficios, profesiones y quehaceres; de los cuales encontramos los siguientes: 40 contadores, 37 administradores, y penosamente, si se

toma en cuenta que en esta Cámara se aprueba el presupuesto, sólo 27 economistas.

En otras profesiones y oficios encontramos a: químicos, agrónomos, industriales, civiles, mecánicos, bioquímicos y electricistas que suman 57. Contemos también a 17 médicos y a 13 administradores públicos.

La Cámara de Diputados también albergó a 10 arquitectos, nueve comunicadores y siete licenciados en relaciones internacionales. La pluralidad en las profesiones de los señores diputados es impresionante si vemos que también hay seis sicólogos e igual número de veterinarios y de empresarios.

Y aunque es lugar común hablar de que el campo está relegado, bien se puede expresar esta situación en el número de agricultores que ocupan una curul: apenas cuatro. La variedad continúa: tres biólogos, dos antropólogos, dos expertos en relaciones comerciales y otros dos que dominan las relaciones industriales.

Entre profesiones todavía más distantes de la función pública y el trabajo legislativo, incluso algunos ajenos totalmente, encontramos también a siete técnicos, un piloto, un periodista, una enfermera y un dentista. Los restantes son comerciantes, empresarios y profesores que en su conjunto suman 90 diputados.

Así que, como queda claro, en el Congreso de la Unión encontramos en su mayoría a diputados con algún conocimiento técnico en algún ramo de su ocupación anterior a su cargo de diputado, incluyendo a los que carecen de

conocimientos y estudios profesionales. Esto es sin duda una muestra real y clara de que los señores diputados tienen profesiones, ocupaciones y oficios muy ajenos a la actividad legislativa y a pesar de ello, hay una gran diversidad que bien podría justificarse debido a que cada diputado es portador de una parte de las necesidades del grupo social al que representan. Sin embargo, de contar todos con un título profesional y experiencia suficiente en el ámbito legislativo, su labor en las Comisiones de Trabajo Legislativas que hemos detallado en rubros precedentes funcionarían de mejor manera dados los conocimientos que cada uno de los 500 diputados aportarían a sus respectivas Comisiones.

De los 500 diputados que integran el Congreso General (en la LVIII Legislatura) , cerca del 20 % no cuentan con una preparación profesional, del 80% restante no todos cuentan con la experiencia parlamentaria para conocer el proceso de creación de leyes. Este 80% de diputados con un grado de estudios o conocimientos técnicos, no representa un obstáculo para poder llevar a cabo la propuesta objeto de éste trabajo, ya que el lector pudiera pensar que aún sin la necesidad de legislar sobre éste rubro, cada partido político envía a “sus mejores hombres” al Congreso, sin embargo; y contrario a este pensar, considero que de seguir esta tendencia por parte de los partidos políticos, no existiría ningún problema por aceptar que los candidatos a ocupar una curul tengan un conocimiento especializado en alguna ciencia a través de su estudio profesional y de esta manera dotar a la Nación de mejores legisladores y como consecuencia mejores leyes.

Por lo tanto, esta modesta reseña estadística sobre la profesión actual de los diputados sólo refleja que en un futuro próximo no habrá problema por aceptar esta propuesta en el H. Congreso de la Unión y exigir de manera

constitucional el requisito de título profesional para ejercer el cargo público de diputado.

4.1.2 El Sentido y la Conciencia Legislativa se conciben en la Preparación Profesional

El trabajo congresional debe ser realizado con plena conciencia de lo que representa todo un proceso legislativo, tomando en cuenta que éste no solo comprende reformar, adicionar, expedir, abrogar o derogar algún o algunos preceptos jurídicos que llegan a ser tan complejos como la ley de ingresos o el presupuesto de egresos de cada año. El trabajo legislativo incluye todo un proceso de investigación, actualización, consulta y planeación de las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión y que después de un verdadero análisis y consulta (que en la práctica muchas ocasiones no se realiza) se echa a andar toda aquella maquinaria que conocemos como proceso legislativo. Desafortunadamente nuestros legisladores poco saben acerca de la inmensa responsabilidad que hay en sus manos, tampoco saben en realidad que sus votaciones, abstenciones o ausencias que hay en la cámara, sí afectan verdaderamente el destino del país, algunos ignoran o pretenden ignorar que el “Legislador” en muchos países ocupa un lugar aún más importante que el ejecutivo por la responsabilidad y las facultades que le son conferidas.

La consecuencia de la actividad de los legisladores recae invariablemente en todos nosotros los gobernados y tiene consecuencias directas e inmediatas sobre la vida económica, política, cultural, educativa e incluso religiosa del país. Algunas leyes sí representan un avance para la Nación, por ejemplo; la Ley de Transparencia y Acceso a la Información

Pública, otras sin embargo; representan un severo atraso que repercute de plano en la sociedad mexicana, sobre todo el sector proletario, el ejemplo claro lo tenemos en la Ley Federal del Trabajo.

Por esta razón el legislador debe tener una preparación profesional que incluya invariablemente una verdadera noción de los alcances, facultades, derechos y obligaciones que lleva consigo tan importante cargo público. No es un servidor público más, está investido de una honorable representatividad otorgada por el pueblo y sus funciones deben desempeñarse con absoluta conciencia de que en sus manos, en sus experiencias y sobre todo en sus conocimientos hemos depositado el presente y el futuro de nuestra Nación. Por ello; el sentido y la conciencia legislativa se conciben en la preparación profesional pero se desarrollan y crecen en el desempeño de sus funciones.

4.1.3 La Adecuación de las normas jurídicas al México cambiante requiere de diputados preparados profesionalmente

Sin duda uno de los grandes retos para nuestros legisladores ha sido y será la adecuación y actualización de las normas jurídicas al ámbito tecnológico, científico, educativo, poblacional, religioso, laboral, entre otros muchos, que día a día se transforman, cambian, extinguen, modifican o se crean. Para ello es necesario que la norma jurídica (en cualquiera de sus diferentes concepciones: leyes, códigos, reglamentos, tratados internacionales, etc.), se encuentre perfectamente reglamentada y actualizada a las necesidades que requiere la nación y estar al día con los sucesos internacionales de los que desde luego; no estamos ajenos.

En este sentido la pregunta obligada sería: ¿son nuestros legisladores conocedores de estos cambios mencionados y tienen la capacidad para actualizar la norma jurídica al constante cambio que sufre el México moderno, el mundo globalizado con apertura de mercados y las necesidades prioritarias de los sectores sociales más desprotegidos?, en mi percepción considero que NO, la realidad lo ratifica, aunque nuestros legisladores consideren que México tiene una de las legislaciones más avanzadas del mundo.

El problema no sólo es de actualización de la norma jurídica, existe otro que debe ser atacado desde raíz, porque de ahí es de donde emana nuestra legislación y es éste el objeto de mi investigación, esto es, la falta de preparación académica de los legisladores. El ejemplo y sustento a esta respuesta lo detallo a continuación: Sería imposible pensar que un líder que representa a pepenadores y recolectores de basura en el Distrito Federal (sin la adecuada preparación académica) y que obtuvo por elección popular el cargo de diputado en el año de mil novecientos noventa y siete, pueda conocer el verdadero sentido de legislar y no atender a fines personales e intereses políticos del partido que apoyó su candidatura a diputado, solo imaginemos: una mansión, alberca, el dinero suficiente para poner una pista de aterrizaje para su helicóptero personal, todo en medio del tiradero de basura más grande de la Ciudad de México. Esto era el estilo de vida de Rafael Gutiérrez Moreno, el una vez diputado del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y ex líder de los pepenadores del tiradero de Santa Cruz Meyehualco.

No es un caso aislado por supuesto, otro caso bastante peculiar es el de Bruno Espejel, ex diputado federal y líder de transportistas que durante el periodo de su cargo como diputado del Partido de la Revolución Democrática

(PRD) organizó y manipuló marchas y manifestaciones de transportistas atendiendo a intereses meramente partidistas, lo peor es que aun ahora en julio del 2003 sigue haciendo uso de sus mentiras para la movilización de estos grupos sociales para cumplir con las exigencias e intereses de su partido político y no del grupo social al que representa, ejemplo claro de ello es la movilización realizada el día 6 de julio del año 2003 en el zócalo capitalino por parte de chóferes de transporte colectivo (microbús). Según lo manifestó Martín Escobedo, microbusero de la Ruta 31, dijo que "sus líderes siempre los envían a apoyar a partidos políticos, pero que en esta ocasión, primero les dijeron que era una contratación especial del IFE para recoger a los funcionarios de casillas y llevarlos a sus casas, pero que de último momento les dijeron que deberían ir a festejar un posible triunfo del PRD".³⁸

De tal suerte que es imprescindible que nuestros diputados que son los representantes del pueblo, tengan una verdadera preparación ya sea técnica o profesional y que cuenten con un título que respalde el conocimiento adquirido en sus estudios profesionales. Invariablemente la necesidad de este título profesional es con la finalidad de que cada representante de la sociedad de manera personal y en conjunto que integran el Congreso de la Unión, tenga una verdadera aportación a la Nación mexicana en materia de su especialidad o conocimiento profesional. De esta manera se garantizaría que el funcionamiento legislativo atendiera a realidades sociales y colectivas y no a intereses partidarios o personales, que sólo han servido para empobrecer al país y beneficiar a las minorías.

Por lo tanto; y en este contexto de ideas, la adecuación de las normas jurídicas podrá llevarse a cabo exitosamente en tanto los legisladores

³⁸ Yascara López, "festeja PAN triunfo en Benito Juárez," en Periódico Reforma, p.7

conozcan verdaderamente el entorno social y el panorama económico mexicano y mundial, sin pretender el obtener un cargo tan importante solo para enriquecimiento y beneficio personal o partidario. Para ello se requiere del ingrediente "extra", la preparación y conocimiento profesional de todos y cada uno de los diputados, ya que no basta conocer y entender el problema de la adecuación y actualización de las normas jurídicas en general, requiere de una verdadera investigación, consulta y sobre todo innovación y aportación de los conocimientos adquiridos en las diferentes materias y especialidades de que tengan pleno conocimiento. Solo así podremos tener la certeza de que nuestros representantes sociales y voceros ante el H. Congreso de la Unión, realizarán una labor de aportación y participación dada su experiencia o trayectoria profesional.

4.1.4 La Continuidad Legislativa como medio de profesionalización de los Diputados

Al referirme a continuidad expreso dos sentidos esenciales de la palabra: en primer lugar continuidad a los proyectos legislativos, a las reformas logradas y a los acuerdos alcanzados por las bancadas partidistas dentro del Congreso de la Unión. El otro sentido de la palabra ha de referirse a la continuidad de los legisladores en el cargo que desempeñan, esto es, la reelección de diputados.

Por lo que respecta al primer criterio, considero que muchos de los estragos que hoy en día presenta nuestra legislación, se debe en gran medida a una falta de proyecto a largo plazo, a la falta de continuidad y la falta de seguimiento de los proyectos presentados ante el Congreso de la Unión. La principal razón es que los periodos legislativos son sumamente

breves, es decir, el primer periodo ordinario de sesiones comprende del 1º de septiembre al 15 de diciembre de cada año (pudiendo prorrogarse hasta el 31 de diciembre cuando el Presidente de la República entre en funciones), el segundo periodo comprende tan solo del 15 de marzo al 30 de abril; por lo tanto, el tiempo "efectivo" utilizado por los legisladores para el estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presentan, es de solo cinco meses por cada año. En este sentido; si tomamos en cuenta que el cargo de diputado dura tres años o el equivalente a treinta y seis meses, estamos hablando que solo 15 de ellos se consideran periodos ordinarios, el equivalente a tan solo el 42% del tiempo que tienen como legisladores; el 58% restante la comisión permanente se encarga de resolver los asuntos pendientes o de urgencia con citación del Congreso, o de una sola de las cámaras para sesiones extraordinarias.

En consecuencia creo que una causa esencial para que no haya un seguimiento al trabajo legislativo y un avance a los temas pendientes que se han mantenido en la agenda legislativa durante muchos años, es el poco tiempo que los diputados ocupan para legislar, debido en gran medida a la falta de concertación política para crear acuerdos en beneficio del país y sacar adelante las reformas y leyes que la Nación necesita para estar acorde a las necesidades del México moderno, estos acuerdos debieran realizarse dentro del periodo ordinario de sesiones o bien en sesiones extraordinarias a fin de agotar los temas pendientes de la agenda legislativa y no dejar la carga de su incompetencia a la siguiente legislatura.

Esta inquietud por una continuidad en la agenda legislativa que cada tres años se queda pendiente y pocas veces se retoma, también ha sido manifestada por el Presidente de la Cámara de Diputados, el Diputado

Armando Salinas que en entrevista para el periódico Reforma el día 1º de junio del 2003 expuso: "Salvo honrosas excepciones, yo no vislumbro en los propuestos por los partidos políticos una experiencia parlamentaria muy importante, lo cual me deja ver que habrá meses, uno o dos periodos de sesiones, en los que una vez más, como ha sido en todas las legislaturas, el pueblo de México pierda importantes recursos para poder retomar los temas que requieren atención. Se rompe una vez más la dinámica de ritmo en la que se encuentran las legislaturas, y esto tiene que ver con el gran debate de la reelección, pues si de los 500 diputados que se elegirán el próximo 6 de julio, 100 por lo menos pudieran continuar y 400 cambiar, sería un grado importante de continuidad en los temas importantes y trascendentes"³⁹

En este tenor de ideas; considero que el Congreso no debe representar para los diputados, un medio para una carrera política, pues creo que, para aquellos que aspiren legítimamente a ser Alcaldes de sus pueblos, o Gobernadores de sus estados o Presidentes de la República, no deben usar el Congreso como espacio para deliberar diferencias partidarias y aspirar a otro tipo de cargos públicos.

En el momento en el que se encuentra México, de consolidación democrática, en donde lo que está en riesgo es poner a prueba a la democracia frente a nosotros los ciudadanos, el trabajo de nuestros legisladores debe ser de dignificación a la política y el replanteamiento de que su ejercicio es de los más nobles cuando se ejerce transparente y honestamente.

³⁹ Hidalgo, Jorge Arturo, "Advierte panista parálisis en primer año legislativo" en Periódico Reforma, p. 23

Por lo tanto, la necesidad de legisladores “profesionales” incluye no solo alcanzar un grado académico, también valores representados en el respeto a la Ley, respeto al lugar donde se lleva a cabo la actividad legislativa: Honorable Congreso de la Unión, respeto al cargo que le fue conferido por el voto ciudadano y el grupo social al que representa. Incluye a la vez responsabilidad en el desempeño de sus funciones, a las comisiones que forme parte, a la importantísima toma de decisiones que marcarán el futuro del país y sobre todo la conciencia de saber que la actividad legislativa no debe ser el instrumento para alcanzar esferas de poder superiores, aún menos ser el trampolín político para otros cargos públicos y manipular el fuero constitucional a actos delictivos y de corrupción. Invariablemente el cargo de diputado incluye estar actualizado, preparado profesionalmente, obtener algún grado académico sobre ciencia o arte de su interés y sobre todas estas cosas servir a la sociedad mexicana que representan.

4.2 Reelección de Diputados

Siguiendo en el tenor de que la falta de continuidad en los trabajos legislativos por parte de los diputados es sin duda una de las principales causas que generan estragos en la norma jurídica mexicana, considero importante destacar que la reelección puede ser una vía importante para darle continuidad a los trabajos y reformas pendientes que le son presentadas al Congreso de la Unión, ya que sin duda generaría en el legislador la obligación de sacar los temas de la congeladora y evitar dejar la carga de las reformas pendientes a la siguiente legislatura.

Para justificar la conveniencia de la reelección legislativa, Emma Campos citando a Giovanni Sartori, sostiene que “un político profesional es

aquella persona que se ocupa de manera estable de la política. Por lo tanto, en el ámbito legislativo, no son políticos profesionales los que se ocupan de forma ocasional o durante un periodo limitado de la acción parlamentaria.⁴⁰ Así, Sartori opina que “los parlamentarios profesionales -dado que el trabajo se desarrolla cada vez más en comisiones y menos en el Pleno- requieren una competencia que les capacite para elevar la calidad de la legislación, de tal modo que si la estabilidad del personal parlamentario ha de apreciarse será porque permite adquirir una competencia específica sobre la cosa, es decir, sobre el trabajo legislativo.”

Uno de los académicos que ha aportado más a la idea de la reelección del Poder Legislativo, es el consejero electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Alonso Lujambio, quién hace las siguientes consideraciones: la reelección se tradujo en dos fenómenos políticos nada favorables a la democracia: a) el primero es el descuido de los legisladores (de cualquier partido) en relación con su electorado respectivo, elemento esencial en las democracias pues ello los hace políticamente responsables ante los ciudadanos; y b) es más difícil generar experiencia parlamentaria entre los congresistas, pues aunque algunos saltan de una cámara a otra, de cualquier forma pocos acumulan el conocimiento y la destreza adecuados a la tarea legislativa.⁴¹

4.2.1 Breves antecedentes de la reelección legislativa

La institución de la no reelección legislativa no estaba dentro de la agenda del México independiente. No lo estuvo tampoco en las constituciones

⁴⁰ Emma Rosa Campos Vargas, *Un Congreso sin congresistas*, p. 8

⁴¹ Alonso Lujambio, *La reelección de los Legisladores, las ventajas y los dilemas*. Revista “Quórum”, Enero de 1996, p. 24.

centralistas de 1836 y 1843, no la registran las constituciones de 1857 ni fue demanda del constituyente de 1917. Fue hasta 1933 y en función a una demanda del recién creado Partido Nacional Revolucionario cuando se incluye la prohibición expresa de reelegirse a diputados y senadores.

Es decir, no existieron restricciones a la posibilidad de reelección sino hasta 1933 cuando se reformó la Constitución mediante un paquete de reformas antireeleccionistas entre las que se incluyó la invariabilidad de la reelección consecutiva de diputados y senadores.

Esa reforma se deriva a la vez de una reunión celebrada en San Luis Potosí, concretamente en el Congreso Nacional de Legisladores bajo la conseja del naciente Partido Nacional Revolucionario. En dicha reunión se planteó la necesidad de abordar la prohibición de la reelección del presidente, gobernadores e integrantes de los ayuntamientos: no se mencionó nada sobre la no reelección de los legisladores. Sin que existieran razones jurídicas de por medio se aprobó la reforma en la que se prohíbe la reelección de todos los cargos de elección popular a todos los niveles de gobierno.

Bajo el argumento de que “la falta de parlamentarios profesionales en México, se debía a que los diputados no disponían del tiempo necesario para adquirir experiencia y habilidades” la bancada del Partido Popular Socialista en la Cámara de Diputados, por conducto de su coordinador parlamentario, el entonces diputado Vicente Lombardo Toledano, propuso el 13 de octubre de 1964 una reforma al artículo 54 constitucional con el propósito de permitir la reelección ilimitada de diputados. La reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados el 30 de diciembre de 1964, y

rechazada posteriormente por la Cámara de Senadores el 24 de septiembre de 1965. Posteriormente, en los foros previos a la reforma política miembros del Partido Popular Socialista vuelven a tocar el tema.

En 1996, El Centro de Estudios para la Reforma del Estado presentó esta idea a las distintas fuerzas políticas que discutían la reforma del Estado, con el objeto de fortalecer el Poder Legislativo, suscrita por Gilberto Rincón Gallardo, Francisco José Paoli Bolio, Alonso Lujambio, Benito Nacif Hernández, Luisa Béjar Algazi, Luis Raigosa Sotelo y Ricardo Ruiz Suárez. Se reformaría el artículo 59 constitucional para quedar así:

Artículo 59.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para periodos consecutivos, con las siguientes limitaciones:

1. Los Diputados por el principio de representación proporcional y los Senadores, podrán ser reelectos por un periodo.
2. Los Diputados de mayoría relativa podrán ser reelectos hasta por tres periodos.
3. Los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes para el periodo inmediato de los plazos últimos que se señalan en las fracciones anteriores.
4. Los Senadores y Diputados suplentes, siempre que no hubieren estado en ejercicio, podrán ser electos, con el carácter de propietarios, para el

periodo inmediato de los plazos últimos que se señalan en las fracciones I y II.

Por último, muy recientemente el 29 de octubre de 1998 los diputados Mauricio Rossell Abitia y José Adán Deniz Macías, presentan sendas iniciativas ante el pleno de la Cámara de Diputados, relacionadas éstas a la reelección legislativa.

4.2.2 Ventajas en la reelección legislativa

Desde mi óptica y con el punto de vista de destacados académicos, las posibles ventajas de implementar la reelección legislativa serían las siguientes:

a) Acotación del Poder Presidencial.

La arista sobre la vinculación entre un Ejecutivo fuerte y un Legislativo débil, la describe Benito Nacif, quien considera que la reforma de 1933 contribuyó a hacer del Poder Legislativo un órgano del Estado dependiente del Ejecutivo.

b) Profesionalizar la tarea parlamentaria.

Susana Thalía Pedroza, también estudiosa del parlamentarismo, igual que Lujambio sostienen el argumento de la profesionalización parlamentaria como otra ventaja de la reelección.

c) La Experiencia.

Esa falta de experiencia de nuestros legisladores se hace evidente en los artículos de Fernando F. Dworak y Benjamín Hill, quienes citando a Emma Campos, sostienen:

“De los 4,296 legisladores priistas que han pasado por el Congreso federal solamente 714 se han reelecto una o más veces, lo que equivale a un escasísimo 16%”. De los 3,628 diputados priistas en el periodo 1934-1997, la gran mayoría –3,144 individuos- se ha electo sólo una vez. Esto equivale al 87% del total, lo que nos deja una tasa de reelección de 13.3%. Ahora bien, de los 484 diputados que se han reelecto, solamente 85 lo han hecho más de una vez, es decir el 2.3% del total.

“El análisis de los senadores se realizó con base en un total de 668 priistas que ocuparon uno o más escaños de la Cámara Alta, desde 1934 hasta 1997. En términos de sus niveles de experiencia y reelección, la situación en la Cámara de Senadores es mucho más dramática que la de los diputados, ya que más del 95% de los senadores nunca regresó al Senado. Además, de los 28 senadores que se reeligieron, únicamente Emilio Manuel González Parra estuvo tres veces en el Senado; el resto sólo regresó a la Cámara de Senadores por una ocasión.

“Finalmente, con respecto a la continuidad en la escasa acumulación de experiencia senatorial, 18 de los 27 senadores que se eligieron dos veces (el 67.8%) no dio ningún “brinco” para reelegirse (16 se reeligieron después de 6 años y los otros dos después de 3 años, a partir de que empezó a renovarse la Cámara por mitades) Emilio González Parra dejó pasar 12 años entre cada

una de sus reelecciones (no obstante, cabe mencionar que en esos dos periodos intermedios ocupó un escaño en la Cámara de Diputados)⁴².

d) Verdadero órgano fiscalizador.

Luisa Béjar por su parte, hace énfasis en la necesidad de la pericia, al decir en términos generales que el relevo total y constante de los legisladores de ambas cámaras mantiene al Congreso mexicano desinstitucionalizado y débil.

e) Mayor acercamiento con el electorado.

Carranco Zúñiga y Díaz Martínez opinan que la no reelección inmediata llevó a los diputados a desentenderse de sus bases de apoyo electoral. Es inusual que un diputado regrese a su distrito a rendir cuentas, a dar explicaciones de su labor y hacerse responsable de su conducta en la cámara.

4.2.3 Posibles Desventajas

Son pocos los académicos que se oponen a la reelección legislativa en México, sin embargo; en un estudio inédito Francisco de Andrea Sánchez, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, esgrime seis argumentos en contra: enquistamiento nocivo de élites en el poder; corrupción; impedimento de la renovación de élites; debilitamiento de la clase política; el mito de la profesionalización; y permitir la formación de alianzas y vínculos "clientelares" entre representantes políticos y grupos de interés.

⁴² Emma Rosa Campos Vargas, Op cit, p. 127 y s.s.

Por su parte Jorge Buendía Laredo, investigador del CIDE, advierte que: "parece olvidarse el hecho de que las elecciones son, entre otras cosas, un instrumento para remover a nuestros gobernantes y no sólo para refrendarles su posición. Lo anterior es relevante en la medida que la reelección misma genera ventajas para el diputado que busca conservar su puesto en detrimento de sus competidores. Es un hecho ya probado, al menos en el caso de los Estados Unidos, que los legisladores que buscan reelegirse (incumbents) tienen una serie de ventajas sobre sus competidores, como es el hecho de ser más conocidos, tener más recursos a su disposición y generar una clientela electoral estable".

Citlalli de Dios Calles, coordinadora general de asesorías del Instituto Federal Electoral de Tabasco, va más allá al manifestarse no solamente en contra de que se implemente la reelección legislativa, sino a favor de que "se suprima también la reelección relativa que permite nuestra Constitución Política", aduce que "al no establecer limitación alguna a quienes siendo diputados locales compitan para diputados federales o viceversa," se socava el principio de igualdad de oportunidades.

Por lo anteriormente expuesto, creo que podríamos concluir que la posibilidad de la reelección legislativa en México cuenta con un amplio consenso en torno a lo favorable que sería que se implementará, tanto a nivel federal como local. Jaime Cárdenas, por ejemplo, predice que "la orientación probable para el futuro próximo es la de revertir la tendencia que prevalece desde 1933, y admitir la reelección tanto de diputados locales como de federales".

Sería sano también explorar la propuesta de Alonso Lujambio que propone que se elimine el candado previsto en el artículo 116 constitucional que obliga a los estados a acatar la no reelección legislativa, aun cuando los estados son libres y soberanos. Para el autor de la obra "Federalismo y Congreso", lo sano sería que los Congresos Estatales discutieran la reelección legislativa en sus estados para que cada estado con libertad legisle al respecto.

Mi apoyo a la posibilidad de que exista la reelección inmediata de legisladores, se condiciona al establecer mecanismos políticos y legales que eviten algunas prácticas o formas extraoficiales del ejercicio del poder, a saber: falta de equidad en la competencia electoral, ineficacia de las formas de fiscalización a los gastos de los partidos políticos y candidatos; coerción del voto e incapacidad de la justicia electoral. En efecto, no podemos hablar de la implementación de un principio democrático como es la reelección legislativa, cuando vemos que hoy en día nuestra incipiente democracia padece aún de problemas que no han sido erradicados, por lo que llevar esa propuesta a la realidad en condiciones de falta de transparencia en la competencia electoral, sólo acarreará el enquistamiento de grupos de poder y paralización legislativa.

En este contexto, la reelección de diputados no sólo serviría para dar continuidad y en su caso término a los trabajos y comisiones legislativas llevadas a cabo por los legisladores, también serviría como instrumento de profesionalización de los legisladores, ya que podría darse el caso de realizar una verdadera carrera legislativa y una profesionalización en el desarrollo de sus respectivas comisiones de trabajo, dando como resultado un mejor

conocimiento de las leyes, de los problemas que la sociedad demanda y la adecuación de la norma jurídica al entorno cambiante de nuestra Nación.

Respecto a la opinión de algunos de los principales actores políticos sobre la reelección de diputados, el Presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión opinó lo siguiente: "Se rompe una vez más la dinámica de ritmo en la que se encuentran las legislaturas, y esto tiene que ver con el gran debate de la reelección, pues si de los 500 diputados que se elegirán el próximo 6 de julio, 100 por lo menos pudieran continuar y 400 cambiar, sería un grado importante de continuidad en temas importantes y trascendentes", esto lo afirmó el actual Presidente de la Cámara de Diputados: Armando Salinas el día 1º de junio del actual año, en una entrevista realizada por Jorge Arturo Hidalgo del Grupo Reforma.

Al analizar la futura conformación política en San Lázaro, el panista insistió en la necesidad de aprobar la reelección de los legisladores, con el fin de darle continuidad a los temas que se quedan en el tintero entre una legislatura y la siguiente.

Otra opinión destacada es la del ex diputado Primitivo Castro Carreto, que en el foro denominado "Estudios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" impartido en el mes de mayo del año 2003, en el Tecnológico de Monterrey Campus ciudad de México manifestó: "La sociedad mexicana está cansada de ver que su sistema normativo cambia constantemente un tanto para adecuarse a las circunstancias y otro por el interés de nuestros gobernantes en turno que en aras de aumentar su poder ponen parches a las leyes vigentes o bien añaden otras nuevas sin su consentimiento porque sus representantes populares omitieron

consultarla..."y añadió lo siguiente:"Las estadísticas relativas a grado académico de los representantes populares arrojan que en su mayoría carecen de una adecuada preparación para entender el proceso de creación de leyes".⁴³

Por las anteriores opiniones podemos concluir que la reelección de diputados es sin duda un tema que generará discusión en los próximos meses, pero también podemos darnos cuenta que de aprobarse esta reforma, sí reflejaría una base para la preparación de nuestros legisladores, ya que aquellos que aspiren a continuar con su cargo deberán estar conscientes que ello implica tener un título profesional en cualquier ciencia o arte (para el caso de aquellos que aún no tengan un título profesional). Considero que esto será un aliciente para nuestros representantes a esforzarse en el conocimiento de alguna materia, de tal suerte que gradualmente veamos reflejado en los propios candidatos a diputados a personas con preparación profesional ya sea técnica o universitaria y que con conocimiento más claro de lo que implica tan importante cargo popular, lo desempeñen con absoluta seriedad, respeto y guarda de nuestra Constitución y las Instituciones Públicas que la integran.

Por último, por lo que respecta a este rubro, quiero aclarar que el tema de la reelección de diputados lo he abordado dada la incidencia sobre este tema en la Cámara de Diputados, pero principalmente como sustento a la propuesta de este trabajo ya que a mi parecer, de aprobarse la reelección de diputados, ésta podría llevarse a cabo de manera más selectiva creando en el legislador la conciente necesidad de prepararse profesionalmente y

⁴³ Primitivo Castro Carreto, Conferencia realizada en el Instituto Tecnológico de Monterrey, ciudad de México, en el foro denominado "Estudios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", mayo 2003.

especializarse, si es el caso, en algún tema al cuál formen parte en sus respectivas comisiones de trabajo. Por lo tanto, el tema de la reelección de diputados no es una propuesta adicional a éste trabajo, solo a manera de pronóstico creo que representaría la llave de entrada a ser más accesible la profesionalización de los que ejercen el cargo de diputado y de aquellos que aspiren a tal cargo en las siguientes legislaturas.

4.3 Posibles opiniones en contra de la propuesta

Así como en el primer punto de este capítulo hice mención sobre los principales argumentos que he tomado en cuenta para la realización de este trabajo, también estoy plenamente conciente de que esta propuesta incluye argumentos que pueden hacerla parecer desigual, inequitativa, contradictoria e incluso llamársele inconstitucional. Procurando ser objetivo sobre este rubro, explicaré los principales temas que contravienen mi postura en esta investigación y que han significado verdaderos obstáculos que durante el transcurso de la elaboración de este trabajo han sembrado en mí; la duda, la contradicción y también en ocasiones el desistimiento sobre esta propuesta, sin embargo, y como ya lo detallé en rubros precedentes estoy convencido que al concluir la lectura de este trabajo de investigación y propuesta; quedará claro que es fundamental y necesaria la adición constitucional que propongo.

4.3.1 Desigualdad y Discriminación en la Propuesta

Según lo marca el primer mandamiento constitucional, todos somos iguales ante la ley y ante los demás, de tal suerte que en el tercer párrafo del precepto citado establece de manera por demás clara lo siguiente: "Queda

prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

En este sentido, la misma constitución en su artículo 35 fracción II, claramente determina que son prerrogativas de los ciudadanos mexicanos; “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.” Es decir, la Constitución General no prevé ningún caso en el cuál una persona que no tenga un grado académico sea causal para no poder acceder a un cargo público, de hecho no establece siquiera que sepa leer o escribir, menos aún que tenga algún conocimiento del proceso legislativo, de las competencias, facultades, obligaciones, alcances y prerrogativas que son inherentes al cargo de diputado. Probablemente; y por razones de soberanía y capacidad de las personas, sólo se requiere ser ciudadano mexicano y cumplir los requisitos que marca el artículo 55 constitucional y que en ningún caso hace distinción alguna entre personas con grado académico o sin él.

Por lo tanto, válidamente puede pensarse que adicionar al artículo 55 constitucional una fracción en la que se requiera contar con un grado académico, sería desigual e incluso discriminatorio para los ciudadanos mexicanos, principalmente que en nuestro país no contamos aún con instituciones y programas que hayan dejado atrás el analfabetismo y aun menos poder alcanzar un grado académico o título universitario. De tal suerte, realizar esta adición convertiría a la Nación en desigual dadas las costumbres aún imperantes de pueblos y comunidades indígenas que hay en

nuestro país y además son garantizadas por el artículo 2 de la Carta Magna y leyes adjetivas, que no sólo reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, también garantizan su organización social, política y cultural permitiendo aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno. Por éste motivo de llevarse a cabo la adición constitucional que propongo podría interpretarse como discriminatoria, desigual e incluso retrógrada.

4.3.2 Elitismo para acceder al Poder

Otro de los puntos que considero contravienen la propuesta que en este trabajo presento es, a mi parecer, que de llevarse a cabo la adición constitucional que propongo, la cámara de diputados que en esencia representa al pueblo mexicano y cada diputado que es portador de la voz social del distrito electoral al que representan, se convertiría en un escenario al que solo un grupo elite de la sociedad podría alcanzar y este grupo de “estudiosos”, “pensadores” o correctamente llamados profesionistas, detentarían el poder, las decisiones y los acuerdos que tomen probablemente no reflejarían el verdadero sentir y exigencia del pueblo mexicano (aunque actualmente tampoco sucede).

Para entender más claramente esta idea de elitismo político o de grupo elite, me he permitido distinguir algunos de los principales conceptos y atribuciones a esta palabra. La Elite podemos definirla como el conjunto de individuos o grupos que ocupan posiciones de autoridad y ejercen influencia en una determinada sociedad.

El sociólogo italiano Vilfredo Pareto expuso su teoría sobre la función de las elites en el cambio social. En opinión de Pareto, la elite está formada por aquellos individuos que manifiestan cualidades o aptitudes excepcionales. En una sociedad, la elite está formada por miembros 'superiores' a los demás, cuyas cualidades les proporcionan poder y prestigio. Pareto, cuyo punto de vista es cualitativo, divide a la población en una clase no selecta (inferior) y una clase selecta (superior). A lo largo de la historia se da el fenómeno de la 'circulación y reclutamiento abierto de las elites': paso de la clase inferior a la superior y sustitución de las elites antiguas por otras que proceden de las capas inferiores de la población. A largo plazo la circulación y el reclutamiento mantienen el equilibrio del sistema social, asegurando la movilidad ascendente de los más aptos en todos los ámbitos, ya que para Pareto la pertenencia a las capas superiores no es hereditaria.

Para el pensador italiano Gaetano Mosca, la elite está formada por la minoría de personas que detentan el poder en una sociedad. Esa minoría constituye la clase dirigente que asegura a los demás el poder político y cultural.

Charles Wright Mills, sociólogo estadounidense, es considerado el pionero de la sociología del poder y de las elites. Su contribución fue fundamental, ya que supo disociar el concepto de elite del de clase social. Mills explicó las modificaciones de las estructuras de poder en la sociedad de Estados Unidos a través de los cambios en el orden político, económico y militar. Definió esta estructura como 'elite del poder', grupo que procede del mismo origen social, que mantiene estrechas relaciones familiares y

personales, y en el que se dan intercambios en los tres órdenes mencionados para mantener el *statu quo* de la sociedad.⁴⁴

Habiendo entendido esta acepción de elite, creo que para algunos el concretar la propuesta objeto de este trabajo representaría una marcada distinción entre los representantes y los representados ya que poder aspirar a representar el grupo campesino de una comunidad a la que un individuo forme parte, o al grupo de jornaleros; de transportistas; de trabajadores; incluso de deportistas, parecería inalcanzable dadas las circunstancias sociales, económicas, culturales e invariablemente educativas del entorno en que viven y al sector que se pretende representar.

Por éste motivo, la adición al artículo 55 constitucional exigiendo contar con un título profesional sobre determinada ciencia o arte, marcaría una esfera de poder al que solo alcanzarían los más ilustrados e incluso contraviniendo el espíritu del constituyente de 1917 donde ha prevalecido la igualdad y el derecho para los ciudadanos mexicanos de representar y poder ser representados por cualquier persona que resulte electa según los sistemas que marca la constitución y sus leyes adjetivas y secundarias.

4.4 ¿Por qué Exigir Título Profesional a los Diputados?

Hemos ya analizado los argumentos a favor y opiniones en contra respecto al presente trabajo de tesis, sin embargo, no bastaría detallar los argumentos que dan sustento a este trabajo de investigación, es necesario dar un fundamento jurídico real, veraz y apegado a las necesidades y cambios

⁴⁴“Elite.” Enciclopedia® Microsoft® Encarta 2001. © 1993-2000 Microsoft Corporation.

jurídicos que requiere la Nación, dados los acontecimientos políticos, económicos, sociales y culturales que determinan el actual rumbo del país.

Para ello; es necesario primeramente aclarar que el fundamento y preocupación por tener a legisladores preparados profesionalmente en el H. Congreso de la Unión, ha sido una preocupación desde el Constituyente de 1824, ya que en éste ordenamiento jurídico el artículo 19 exigía para ser Diputado: "Tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos", principalmente el requisito de la edad estaba fundado en que se esperaba que a esa edad, una persona ya contaba con un desarrollo intelectual y contaba con suficiente experiencia para formar parte del Congreso. El artículo 35 mencionaba que "...Para ser Senador se necesitaba reunir todas las cualidades exigidas para ser Diputado y además tener al tiempo de la elección la edad de treinta años cumplidos."⁴⁵

En la Constitución Centralista de 1836, el artículo 6 requería para ser Diputado: Tener al tiempo de la elección 30 años cumplidos; este requisito fue aprobado pensando que a esa edad los miembros elegidos al Congreso General contarían con una basta experiencia en el ramo que le asignaran, es decir, que desempeñaría un excelente trabajo en la Comisión legislativa que forme parte; el segundo requisito suponía que al tener un ingreso mensual fijo se estaría asegurando que los que ocuparan los curules o escaños tendrían un modo honesto de vivir. Por su parte; en la Constitución de 1843 en su artículo 36 contemplaba la posibilidad de que un profesionista con experiencia fuera considerado preferentemente sobre cualquier otro candidato ya que para ser Diputado no se requería capital prefijado a los

⁴⁵ Derechos del Pueblo, Garantías de los Gobernados, Ediciones del Congreso General, T. VII, México, 1994 p. 1223

profesores de alguna ciencia, que por espacio de cinco años hayan dado lecciones de ella en algún establecimiento público aprobado por el gobierno. Al igual que la Constitución de 1936, la edad para ser Diputado exigía 25 años cumplidos al día de la elección, pensando que a esa edad los ciudadanos votados, desempeñarían un buen papel en el Poder Legislativo debido a su experiencia laboral. Para el caso de los Senadores de la República la edad exigida era de 35 años.

Pero no fue sino hasta 1917 cuando el verdadero sentir del constituyente quedó plasmado en la Carta Magna haciendo una verdadera exposición de las preocupaciones por formar un Congreso respetable, honorable, preparado y representativo. De esta forma el Diputado Méndez, retomando la idea del constituyente de 1857, propuso la edad de 25 años como requisito para ser Senador y Diputado, su exposición fue la siguiente: "supongo que a esa edad los estudiosos que se hacen en las escuelas de la Nación habrían concluido sus estudios profesionales, ya que por excepción alguno se recibe a los 20 o 21 años"⁴⁶. En esa misma Comisión Constituyente, el Diputado Machorro Narváez señaló que evidentemente "ser diputado es más que poder vender una casa o poder manejar sus bienes o dar su consentimiento para casarse; y es que hasta los romanos cursaban una carrera para poder desempeñar los puestos de magistratura"⁴⁷. En este contexto la finalidad de la Constitución de 1917 ha sido profesionalizar y hacer más eficientes los trabajos y tareas legislativas que, conforme al mandato constitucional, realizan las Cámaras de Senadores y Diputados. En la actualidad se ha hecho una revisión a la Ley Orgánica del Congreso General y se somete a consideración instituir el servicio civil de carrera. Los

⁴⁶ Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Ediciones del Congreso General, México 1917, p. 987

⁴⁷ Ibid. p. 212

autores de la propuesta estiman que para el mejor cumplimiento de este objetivo, es indispensable que se cuente con un Centro de Capacitación y Formación, donde se procure que los trabajadores del mismo cuenten con los elementos teóricos y prácticos que se requieran para desempeñar los cargos considerados fundamentales en las labores sustantivas de las Cámaras. Entre los autores modernos se encuentra De la Bigne de Villeneuve, en su obra: "El fin del Principe, la separación de Poderes", es quien mejor formula esta tendencia al manifestar que "con base en una diferenciación y especialización de funciones, el Estado tiene un mejor desempeño." De tal suerte que la labor legislativa debe estar a cargo de personas con una amplia experiencia político-jurídica con una visión clara de las Comisiones de Trabajo y del proceso legislativo, en su defecto de personas especializadas con una preparación profesional en algún campo laboral capaces de aportar sus conocimientos a la Comisión que formen parte y sobre todo voceros participes de las necesidades que la Nación Mexicana demanda, portadores de ideas, emprendedores y propositivos de reformas que urgen a los ordenamientos jurídicos vigentes, personas especializadas en la labor política, en este caso en la labor de legislar y no personas improvisadas.

En el contexto político imperante en los Constituyentes de 1917 se creía que para comprender el proceso de creación de una ley, se necesita de esos conocimientos jurídicos que solo se adquieren con el estudio. A pesar de que en aquel año y al término de la Revolución Mexicana solo pocos habitantes podían estudiar, también es cierto que ellos pensaban en los jóvenes estudiosos del país para formar parte del cuerpo legislativo.

Siguiendo en este orden de ideas, quiero destacar que la labor legislativa es una de las tareas principales y sustantivas de la Nación, es

parte medular en el funcionamiento jurídico de todas las Instituciones Públicas y Privadas, su funcionamiento, actuaciones y dictámenes alteran de manera directa el acontecer de toda la vida nacional e incluso sus decisiones tienen que ver con el rumbo del país y la relación con el orbe mundial. Por esta razón debemos comprender; y como ya lo aclaramos con anterioridad, que el Poder Legislativo está por encima de el Ejecutivo. En este sentido cabe destacar que si el Poder Legislativo es de mayor importancia que el Ejecutivo e incluso que el Poder Judicial; nuestros legisladores deberían ser las personas con mayor preparación que detentan el Poder. Por ejemplo, en el caso del Poder Judicial, para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (que en esencia aplican e interpretan las normas y ordenamientos jurídicos que el Legislativo crea), la Constitución Federal exige como requisitos fundamentales:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente

la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

De este modo; claramente la Constitución Federal establece la exigencia a todo el cuerpo impartidor de justicia que forman parte del tercer Poder Federal, es decir, el Poder Judicial, contar cuando menos con título profesional de Licenciado en Derecho. Lo mismo sucede para el Procurador General de la República que en el artículo 102 constitucional en su primer párrafo establece los mismos requisitos exigidos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En otro aspecto que también tiene que ver con la aplicación de las normas jurídicas, la Institución del Notariado Mexicano también expresa una clara preocupación y exigencia por contar con Notarios mejor preparados, de modo tal que en la Ley del Notariado en su artículo 54 establece: "Para solicitar el examen de aspirante a Notario, el interesado deberá satisfacer los siguientes requisitos: fracción III. Ser profesional del derecho, con título de abogado o licenciado en derecho y con cédula profesional.

En este contexto debo señalar que el Poder Legislativo es un Órgano Colegiado encargado básicamente de la creación y modificación de las leyes, que además según mandato constitucional, tiene facultades especiales como entidad de fiscalización superior de la Federación; examina, discute y aprueba el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación; funge como órgano de acusación en los juicios políticos en contra de los servidores públicos; además de otras que le otorga la Constitución y leyes adjetivas. A pesar de ello, otras instituciones públicas encargadas de aplicar las normas y preceptos jurídicos que emanan del Congreso de la Unión, piden a sus funcionarios no sólo experiencia profesional, hacen exigible contar con título profesional e incluso cédula profesional que avale la calidad de profesionista o perito en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por los ejemplos mencionados en los rubros anteriores me parece que la justificación a la exigencia de contar con un título profesional a los legisladores radica en la necesidad de evitar recurrir constantemente a la jurisprudencia debido a las enormes lagunas y contradicciones que existen en nuestros cuerpos normativos y que han provocado no solo "parches" a las leyes, también confusión y sobre todo una carga excesiva de trabajo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no están ajenos los abogados litigantes o postulantes que deben recurrir de manera constante a tesis jurisprudenciales para poder subsanar los huecos o lagunas que existe en nuestra legislación vigente.

Por lo tanto, para estar acorde con otros cuerpos e instituciones públicas que exigen una preparación y formación especial dentro de la Institución Pública de la que formen parte (por ejemplo: Ministerio Público, Jueces y Magistrados, Ministros, Peritos, Notarios, Procurador General, etc.),

además de contar con título y cédula profesional para ejercer el cargo que les ha sido conferido y sabiendo que para el desempeño de sus encargos es imprescindible la utilización de los diversos cuerpos normativos y jurídicos que le dan sustento y valor a sus actuaciones, es necesario que el Honorable Congreso de la Unión exija a sus actuales legisladores una adecuada preparación profesional en alguna ciencia de su interés a quienes por lo pronto no cuentan con un título profesional (para el caso de la actual LIX legislatura), sirviendo; por un lado, como aliciente para una mejor preparación y superación personal y; por otro lado, es el punto de partida para aquellos que en la siguiente legislatura pretendan formar parte del Congreso de la Unión estén preparados profesionalmente y con la certeza y convicción de que el cargo de diputado es tan importante y respetado como los de aplicación e impartición de justicia.

4.4.1 Quienes integran la actual legislatura (LIX)

Es conveniente resaltar que durante la elaboración del presente trabajo de investigación, se realizó la renovación total de los 500 legisladores que comprenden la cámara de diputados, es decir la LVIII Legislatura que comprendió el período del año 2000 y culminó sus tareas legislativas en el año 2003. Siendo lo anterior, la LVIX Legislatura que comprende el periodo del 1º de septiembre del 2003 y terminará sus trabajos en el año 2006 con la sucesión presidencial, incluye datos por demás interesantes,

Posiblemente el dato más trascendente y de utilidad para este trabajo es el hecho de que el 69% de los actuales legisladores cuentan con un título profesional, cerca del 15% tienen preparatoria terminada o carrera

profesional trunca, en tanto el restante no tienen la educación de bachillerato o no proporcionó datos de su instrucción académica.

Lo que llama la atención es el hecho de la pluralidad de ocupaciones que realizaban los diputados antes de acceder a este cargo, entre otros encontramos a un ex futbolista, un boxeador, físicos, químicos, comerciantes, físicos, más de diez mecánicos y eléctricos, un piloto de marina mercante y algunos otros oficios distantes de la labor legislativa.

Sin embargo, a pesar de que poco más del 30% de los legisladores no cuentan con un título profesional y algunos de ellos no proporcionaron datos de su instrucción académica, la tendencia que han seguido los partidos políticos respecto a los candidatos a diputados que presentan a elección popular es de mayor preparación e incluso profesiones que buscan una identificación con el electorado tales como, profesores e instructores de educación básica o profesional, deportistas e incluso figuras públicas (aunque en estos últimos dos casos no necesariamente son personas con instrucción académica profesional). De continuar con esta tendencia que abre las puertas cada vez más a los profesionistas y las cierra a los que no lo son, podríamos pensar que en un futuro no muy lejano, debido en gran medida a las exigencias del electorado, la propuesta objeto de este trabajo se llevará a cabo mediante los sistemas de reformas constitucionales que establece la ley.

De continuar con la tendencia que en las últimas legislaturas se ha venido presentando en cuanto que poco a poco y de manera paulatina hay una mayor presencia de profesionistas en la cámara, es probable que la propuesta que presento no sea un obstáculo en las legislaturas próximas.

4.5 Estructura del artículo 55 Constitucional.

Al final del camino recorrido en este proceso de investigación y de propuesta sobre la necesidad de agregar una fracción al artículo 55 Constitucional en donde sea exigible a los diputados contar con un título profesional, es necesario abordar el procedimiento constitucional y las instancias de la administración pública que intervienen para poder llevar a cabo la propuesta tema de este trabajo de tesis.

En primer plano debemos de señalar que el término Profesión es usado en la constitución en una acepción de actividad a que se dedica una persona. A ninguna persona podrá impedirse se dedique a la profesión que le acomode siendo lícita; el ejercicio de esa libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial o resolución gubernativa. El regular las profesiones es competencia de las legislaturas de los estados, y del congreso de la unión por lo que respecta al Distrito Federal; cada uno de ellos, tomando en consideración sus condiciones económicas y culturales pueden determinar qué profesiones requieren título para su ejercicio.

De esta forma el proceso legislativo comprende una secuela de actos lógica y sistemáticamente realizados, por virtud de la cual se presentan, estudian discuten y votan las iniciativas de ley o decreto por parte de un órgano colegiado en el que se deposita la función legislativa (Congreso de la Unión).

A nivel federal; todo proyecto de ley o decreto que se envía al Presidente de la República para su promulgación es el resultado de la

coincidencia de dos voluntades: la de la cámara de diputados y la de senadores, expresadas separada y sucesivamente sobre un mismo texto.

El proceso legislativo existe con vista a hacer operante la manifestación de la voluntad de los entes colectivos denominados cámaras; busca, además, que la presentación, estudio, dictamen, discusión y aprobación de las iniciativas de leyes y decretos se haga en forma independiente, separada, sucesiva, adecuada, madura y oportuna, con vista a que la ley sea justa y sin vicios de inconstitucionalidad; que la voluntad de los legisladores se exprese en forma libre, informada y responsable.

Las etapas que integran el proceso legislativo están estructuradas con el objeto de permitir el estudio serio de las iniciativas, evitar precipitaciones, economizar tiempo, dado lo excesivamente reducido de sus reuniones; permitir una mayor información en relación con las materias a discutir, excluir interferencias de los otros poderes y evitar que la ciudadanía, directa o indirectamente, ejerza presiones indebidas sobre la persona de los legisladores.

Dado lo anterior, es importante mencionar que para darle una estructura legal a la adición que en este trabajo propongo es necesario que también se lleve a cabo una adición a la ley adjetiva que regula el funcionamiento del Congreso de la Unión que es a través de su Ley Orgánica, de esta forma debo aclarar que estoy conciente del enorme atraso educativo que existe en nuestro país y que de llevarse a cabo la adición que propongo, resultaría difícil e impensable de aplicar en todo el territorio nacional debido a que la distribución de los 300 distritos electorales entre las 32 entidades federativas comprenden incluso comunidades indígenas,

campesinas o marginadas con un amplio atraso cultural y educativo y que con dificultad podría llevarse a la práctica esta disposición constitucional que propongo, basta recordar que la división de los distritos uninominales se determina en función del porcentaje de la población que reside en cada una de ellas sobre el total nacional, para lo cual se deben considerar los resultados del censo de población y vivienda, que en México se realiza cada diez años.

Por este hecho y dadas las recientes reformas al artículo 2º constitucional, donde entre otras cosas se garantiza a las comunidades y pueblos indígenas la libre determinación y en consecuencia la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno y elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Lo anterior deberá ser reconocido por las constituciones y leyes de las entidades federativas y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Por lo expuesto en el rubro precedente, deberá aclararse también en la ley orgánica del Congreso de la Unión que esta disposición relativa a la exigencia de un título profesional a los diputados será obligatoria a los 200 diputados electos según el principio de representación proporcional votadas en circunscripciones plurinominales y solamente no será aplicable para un determinado porcentaje (un aproximado de 30% considerando los estudios que realice el INEGI), de los 300 diputados electos por mayoría relativa en el

supuesto que un distrito electoral comprenda un nivel de atraso educativo y cultural significativo o para aquellos distritos en los que comprendan comunidades y pueblos indígenas, lo anterior con auxilio del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), garantizando de ésta manera lo dispuesto en el segundo precepto constitucional y siendo lo anterior una disposición sujeta a reforma dado que en la actualidad aún no contamos con los medios y los recursos para pretender que ésta adición constitucional sea aplicable a los 500 diputados que integran el Congreso de la Unión, sin embargo; el espíritu de esta disposición es contar con un Congreso perfectamente preparado y evitar excusas o disposiciones en contrario que impidan la realización de esta exigencia constitucional.

Por lo tanto; y como consecuencia de la labor realizada en este trabajo; el modelo que propongo para el artículo 55 constitucional es el siguiente:

Artículo 55. Para ser diputado se requiere los siguientes requisitos:

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

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la

que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

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

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

VI. No ser ministro de algún culto religioso;

VII. Contar cuando menos con título profesional o técnico sobre alguna área del saber humano; y

VIII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Respecto al artículo 7 del código federal de Instituciones y procedimientos electorales, el modelo que propongo es el siguiente:

I. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;

II. No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

III. No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

IV. No ser consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

V. No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral;

VI. No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección; y

VII. Contar con título profesional o técnico para el caso de ser electo a través de representación proporcional mediante el principio de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Para el caso de ser electo a través del principio de mayoría relativa solo podrán eximirse de presentar este requisito, aquellos individuos comprendidos dentro del treinta por ciento de los distritos electorales que comprenden comunidades o pueblos indígenas.

CONCLUSIONES

Al término de este trabajo de tesis, hemos realizado un amplio recorrido por las diversas constituciones del México independiente y de cómo se ha organizado y transformado el poder y en quiénes se ha detentado para crear y modificar los cuerpos administrativos que han llegado a transformarse en lo que hoy conocemos.

Esta incansable búsqueda del poder por parte del ser humano, ha sido manifestada desde los inicios de la vida en sociedad del hombre. La noción de poder se ha llevado a esferas de absolutismo e incluso de gobiernos despóticos en donde la detentación del poder esta en manos de una sola persona o de un grupo colegiado de personas.

Para frenar los abusos y excesos del poder, ha sido necesaria la creación de cuerpos normativos de leyes que garanticen derechos y prerrogativas a los gobernados, limitando a la vez la libre voluntad indiscriminada de aquellos que detentan el poder público. La llamada norma suprema de una Nación es la Constitución que es la norma fundamental de cada Estado, en donde se encuentran plasmadas las garantías del pueblo, el funcionamiento y organización de los poderes públicos, esta Carta Magna, es sin duda el documento base de todo Estado Moderno, fuente de donde nace y emana el derecho positivo y aplicable; ya que, de la Constitución emanan todas y cada una de las ramas del derecho.

La conformación y el funcionamiento del Poder Legislativo se encuentra plasmado en dicho documento, su conformación según lo hemos detallado en

este trabajo, comprende la división de dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores o bien Cámara Alta y Cámara Baja, cuya función principal es la de crear leyes. Su funcionamiento se realiza a través de Comisiones de Trabajo donde se estudian y analizan los proyectos de ley que envía cada Cámara para su estudio o que son enviadas por el presidente de la República además de otros organismos públicos. La complejidad de las iniciativas así como la importancia e impacto de éstas, determinan la celeridad y prontitud con que deba de analizarse y dar inicio al proceso legislativo de creación de la ley.

El proceso legislativo permite al Congreso de la Unión el desarrollo de sus atribuciones constitucionales a través de seis etapas para llevar a cabo la creación de un precepto normativo legal. Estos pasos incluyen la iniciación de la propuesta o presentación de la propuesta, la discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación la vigencia.

De esta forma; al ser los legisladores quienes tienen la importante labor y responsabilidad de crear y modificar las leyes, es indispensable que formen parte de una Comisión de trabajo de acuerdo al conocimiento profesional que tienen o la especialidad con la que cuentan, ya que de esta forma se garantizaría que cada diputado integrante de una Comisión de trabajo tiene los conocimientos necesarios para entender y aportar respecto de la problemática que se estudie en cada Comisión de trabajo o a través de un proyecto de ley presentado al Congreso de la Unión.

Creo que el valor educativo en una persona es muy apreciado en todo el mundo, empero, en México la educación se ha dejado de lado, así pues los

miembros del Congreso de la Unión que cuentan con una preparación técnica o profesional, garantizan un mejor desempeño en las comisiones de trabajo.

Es necesario que a los legisladores se les exija una licenciatura en alguna ciencia o arte, de esta forma sería un motivo e incluso aliciente para estudiar una carrera profesional. Incluso aquellos que aspiren para tal cargo público deberán estar concientes que la preparación es no sólo un requisito constitucional, es un reto personal y profesional para poder acceder al poder y realizar una tarea parlamentaria con absoluta seriedad y conciencia de la responsabilidad de sus aportaciones y votaciones en lo respectivo al proceso legislativo de creación y modificación de las leyes. Debe entenderse que en las comisiones de trabajo se necesitan especialistas en diversas materias que puedan aportar sus conocimientos para ayudar a mejorar la política en todos los ámbitos.

En México contamos con Instituciones públicas bien estructuradas y una división de poderes equitativa. Sin embargo; por lo que respecta al Poder Legislativo, tener congresistas con título profesional, daría como resultado una igualdad en el Congreso, bases jurídicas bien fundamentadas y enaltecer la labor del legislador. Se garantizaría la integración de comisiones de acuerdo a la materia y especialidad de cada profesión, alentaría a líderes populares y de sectores sociales a estudiar y prepararse para aspirar a este tipo de cargo públicos. Todo lo anterior daría como resultado mejores leyes, facilitaría la labor del poder judicial al aplicar las normas que aquél crea, proporcionaría certeza jurídica y facilitaría la labor del abogado al interpretar las leyes.

Para poder llevar a cabo el presente trabajo de investigación fue necesario recurrir a la doctrina, las leyes, diario de debates del Congreso de la Unión e incluso a la investigación de campo.

Durante el recorrido y elaboración de este trabajo he recurrido a diversos autores para dar un mayor sustento a mis palabras, pero sobre todo ha sido necesario recurrir a la realidad que hoy vive el Estado mexicano y que respalda y fundamenta la inquietud principal de este trabajo, es decir, exigir constitucionalmente a los diputados que cuenten con un título profesional o técnico sobre alguna ciencia o arte.

Sin duda, encontré argumentos con bases sólidas que me permiten concluir que la idea central de este trabajo es necesaria, pero sobre todo de utilidad y aportación práctica inmediata. Las bases sobre las cuales he edificado la presente propuesta son la realidad social de la Nación, la falta de percepción clara de nuestros legisladores respecto a la tarea que realizan y la imperiosa necesidad de contar con mejores leyes y evitar la excesiva carga de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a las incontables jurisprudencias o parches a la ley que debe subsanar el Poder Judicial respecto a las leyes imperfectas, oscuras e inaplicables.

Como resultado de esta investigación he quedado convencido que la propuesta puede llevarse a cabo, puede ser aplicable y es de verdadera aportación al sistema jurídico vigente. Sin embargo, existen voces que podrían considerar esta propuesta como inconstitucional o violatoria de garantías por los argumentos planteados en el Capítulo IV de esta tesis. Mi propuesta es firme y espero que haya causado en el lector la inquietud de valorar a nuestros actuales representantes ante el Congreso General y

generar la responsabilidad que todos debemos asumir respecto a la labor que realizan aquellos a quienes hemos nombrado porta voces del pueblo, es decir, nuestros legisladores.

Respecto a la hipótesis inicial planteada en la parte respectiva a la introducción de ésta tesis, debo decir que por los argumentos expuestos en este trabajo no es exagerada y considero que tiene amplias posibilidades de llevarse a cabo y no quedarse como letra muerta, para el caso del presente trabajo no es posible determinar que la hipótesis se ha cumplido, sin embargo, considero que según las tendencias parlamentarias de los últimos meses este trabajo podría ser llevado a texto constitucional como una verdadera aportación al marco jurídico positivo y vigente.

Por último quiero añadir que al momento de estar elaborando estas conclusiones, ha sido aceptado por parte del Partido Acción Nacional, una propuesta de reforma para que los legisladores tengan la posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato, tal y como lo había advertido en el punto 4.2 de esta tesis, esto fue publicado el día miércoles 4 de febrero del año 2004, en este sentido no me es posible darle continuidad al proceso legislativo de este tema, sin embargo, de llevarse a cabo podría adelantar que esto sería la llave que abra el camino a la propuesta base de esta tesis.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, 2003, 175 Pp.

Ley Orgánica del Congreso General, México, Editorial Porrúa, 215 Pp.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Editorial Porrúa, 2002, 724 Pp.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917, México, Ediciones del Congreso de la Unión, 1960, Tomo II

DOCTRINA.

ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional. Biblioteca Diccarios Jurídicos Temáticos, Volumen 2, Editorial Harla, México, 1997, 102 Pp.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Introducción a la ciencia política. México, Editorial Oxford, 2ª edición, 2002, 274 Pp.

ANLÉN LÓPEZ, Jesús, Origen y Evolución de los Partidos Políticos en México. México, Editorial Porrúa

BARQUÍN, Manuel, Funciones de Control del Senado en relación al Ejecutivo. México, Ediciones UNAM, 1977

CAMPOS VARGAS, Emma Rosa, Un Congreso sin Congresistas. Tesis para obtener el Título de Licenciada en Ciencias Políticas, México, UNAM, 186 Pp.

DE LA BIGNE VILLENUEVE, Marcel, El Fin del Principe, la Separación de los Poderes. México, Editorial Porrúa, 1978

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, Derecho Constitucional. México, Editorial Harla, 1998

GROPALI, Doctrina General del Estado. México, Editorial Porrúa 1984

JELLINEK, Teoría General del Estado. Buenos Aires, Editorial Albatros, 1943

LOCKE, John, Ensayo sobre el Gobierno Civil. México, Editorial Porrúa, 1988

LOCKE, John, Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Barcelona, Editorial Altaya, 1995

LÓPEZ CARDENAS, Fernando, Compendio de Derecho Constitucional. México, 1995

LUJAMBIO, Alonso, La Reección de los Legisladores, las Ventajas y los Dilemas. México, Revista Quórum, Enero 1996

MONTESQUIEU, El Espíritu de las Leyes. México, Editorial Porrúa, 1998

ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social. México, Editorial Porrúa, 1995

SERRA ROJAS, Andrés, Teoría General del Estado. México, Editorial Porrúa

SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución. México, Editorial Porrúa, 1952

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa, 1999

MATERIAL COMPLEMENTARIO.

CASTRO CARRETO, Primitivo, "Estudios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Conferencia Realizada en el Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus ciudad de México, Mayo del 2003

ENCARTA 2001, Enciclopedia Multimedia, Microsoft Corporation, México 2000

HIDALGO, Jorge Arturo, "Advierte Panista Parálisis en Primer Año Legislativo", Periódico Reforma. México, 7 de julio del 2003, P. 13

YASCARA LÓPEZ, "Festeja PAN Triunfo en Benito Juárez", Periódico Reforma. 1º de junio del 2003, P. 10