



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO.**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN.**

**LA REELECCION INMEDIATA DE DIPUTADOS
FEDERALES Y LOCALES PARA EL
FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ELIZABETH MÉNDEZ VÁZQUEZ.

**ASESOR:
DR. JUAN JOSÉ VIEYRA SALGADO.**



ESTADO DE MÉXICO.

AGOSTO, 2006.



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.

Ha pasado tanto tiempo... anhelaba tanto este momento, es por ello que agradezco profundamente:

A Dios:

Por haberme permitido llegar a realizar este gran sueño, porque sólo él me ha dado las fuerzas necesarias para vencer la adversidad; sin embargo esto no sería posible sin la voluntad de mi único y gran amor, a quien dedico esta tesis y mi vida entera, al que me deja honrarlo y adorarlo, mi refugio, mi salvador... DIOS.

¡Gracias por todo y tanto!

A mi Adorable Madre:

Señora Flora Méndez Vázquez, por darme la vida, por la gran fe que siempre depositas en mí, por la motivación que me dan tus palabras así como por tus consejos, por tu paciencia y tu inquebrantable amor, por tu apoyo para dirigirme por el camino correcto y porque has hecho de este sueño un logro; por todo ello me esforzare por ser digna de ti. "Gracias" por creer en mí.

¡Que Mágico es tenerte a mi lado!

A mi Tía Saraí Méndez:

Como un tributo a su memoria, que llevo en mi corazón el gran amor que me brindaste desde niña, y te llevo presente en cada acto de mi vida; por tu ayuda y estímulo rumbo a mi vida profesional; con respeto y cariño por tu constante preocupación, a ti Tía y amiga del alma, que como un suspiro... te fuiste sin decir adiós...

A mi Tío Leoncio Méndez:

Como agradecimiento por el apoyo que me has brindado en diferentes etapas de mi vida.

A mis primos:

Esperando que el presente trabajo sirva como motivación para el logro de sus metas que se tracen en la vida.

Yedith, Zuri y Rubén Méndez García.

Uriel, Nayeli, E. Diana y Jonathan López Méndez.

Rosario y Raquel Zepeta.

A Joel:

Agradezco tu apoyo absoluto e incondicional, por haber contribuido en la realización de este trabajo; gracias por escucharme, y hacerme sentir que cuento contigo en cualquier instante; tu sabes que eres especial para mí, TQM.

A Mis Maestros:

Que compartieron a lo largo de mis estudios sus conocimientos que retroalimentaron mi persona; en reconocimiento de la noble tarea que desempeñan día con día formando a los futuros profesionistas; a cada uno de ellos mi agradecimiento mas profundo.

A la máxima casa de estudios la "Universidad Nacional Autónoma De México".

Por abrirme sus puertas, concediéndome el privilegio de formar parte de ella, en especial a la Facultad de Estudios Profesionales "ARAGÓN".

A mis Amigos:

Por los momentos llenos de chispa que el tiempo no borrará

María del Rocío Pérez Olvera,

Rita Ramírez Hernández,

Lic. Marina Minerva Amaro Cruz,

María Guadalupe Godínez Bermúdez,

Israel Hernández Hernández,

Veronica Márquez Fragoso,

Liliana del Carmen Vázquez,

Martha Navarrete,

Héctor Aguilar,

Itzel Mendiola Rubí,

Cassandra Martínez Montes,

Rosario López Reyes,

Juan Beltran Paez,

Ricardo Salgado.

Sr. Emigdio Guevara Romero:

De quien agradeceré su confianza, gracias por brindarme sabios consejos, mismos que han sido de gran trascendencia en mi vida, mi admiración y respeto.

A MI ASESOR: DR. JUAN JOSÉ VIEYRA SALGADO.

Por su experiencia y profesionalismo; sus sugerentes comentarios evitaron tropiezos y errores y no pocas veces mejoraron grandemente la versión final de este escrito, "gracias", por su apoyo y consejos y por hacer posible la realización, elaboración y culminación de un proyecto tan hermoso.

AL HONORABLE JURADO:

Por las atenciones prestadas, comentarios y sugerencias para el mejoramiento del presente proyecto. Con admiración y respeto.

A Todos: *Los que de manera indirecta, pero no menos importante, contribuyeron a la realización de esta tesis.*

*Con cariño.
Elizabeth.*

“VENTAJAS DE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE DIPUTADOS FEDERALES Y LOCALES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO”

INTRODUCCIÓN

I

CAPÍTULO I “SEMBLANZA HISTÓRICA CONSTITUCIONAL DEL PODER LEGISLATIVO”

1.1 Origen del órgano legislativo.	1
1.1.1 El poder constituyente.	7
1.1.2 La División de poderes.	10
1.1.3 Unicamerismo y Bicamerismo.	13
1.2. El Poder legislativo a través de las Constituciones.	18
1.2.1. La Constitución de 1812 (Constitución de Cádiz).	18
1.2.2. La Constitución de Apatzingán de 1814.	19
1.2.3. La Constitución de Federal de 1824.	20
1.2.4. Las Leyes Constitucionales de 1836 o Siete Leyes.	21
1.2.5. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.	22
1.2.6. La Constitución de 1857.	22
1.2.7. La Constitución Política de 1917.	23
1.2.7.1. El Artículo 59 de la Constitución.	24
1.2.7.2. El Artículo 116 de la Constitución.	29

CAPÍTULO II “SITUACIÓN ACTUAL DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO”

2.1. La garantía del derecho fundamental del sufragio.	32
2.2. Función Legislativa del Congreso.	38
2.2.1 Concepto de Legislación.	42
2.3. Facultades de la Cámara de Diputados.	43
2.4. Requisitos actuales para ser Diputado.	46
2.5. Concepto de diputado propietario y diputado suplente.	50
2.6. Concepto de diputado federal y de distrito local federal.	51
2.7. Concepto de diputado local y de distrito local electoral.	52
2.8. Los diputados de mayoría relativa y los plurinominales.	52
2.9. Relación entre la Cámara de Diputados con la de Senadores.	55

CAPÍTULO III “ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN POLÍTICO

3.1. Elección y reelección del Poder Legislativo en algunos países de América.	58
3.1.1. Constitución de la República de Argentina.	58
3.1.2. Constitución de la República Federal de Brasil.	59
3.1.3. Constitución de Cuba.	59
3.1.4. Constitución de los Estados Unidos de América.	60
3.1.5. Constitución de la República de Guatemala.	60
3.1.6. Constitución Política de Paraguay.	61
3.1.7. Constitución Política de Venezuela.	61
3.2 Legislación comparada en las Constituciones de algunos Estados de la República.	62
3.2.1. Constitución Política del Estado de Aguascalientes.	62
3.2.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California	63
3.2.3. Constitución Política del Estado de Chiapas.	63
3.2.4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.	64
3.2.5. Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México.	65
3.2.5. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.	65
3.2.6. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.	66
3.2.7. Constitución Política del Estado de Zacatecas.	66
3.3. Conformación de la Cámara de Diputados.	68
3.4 La responsabilidad de los servidores públicos.	70

CAPÍTULO IV “VENTAJAS DE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE DIPUTADOS FEDERALES Y LOCALES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO”

4.1. La Reección legislativa inmediata de los Legisladores.	74
4.1.1. Concepto de Reección.	78
4.1.2. Democracia y la voluntad del pueblo.	79
4.1.2.1. El referéndum.	80
4.2 El fortalecimiento del Poder Legislativo.	82
4.2.1. La ampliación de sesiones ordinarias.	84
4.2.2. La necesidad de capacitar en materia legislativa a Diputados y Senadores.	87
4.2.3 La obligación de poder contar con oficinas dentro del distrito electoral que representan y de rendir un informe de actividades como parte de su trabajo.	90

4.3 Propuesta de modificación al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para permitir la reelección inmediata de los legisladores.	94
4.3.1. Ventajas de la reelección inmediata legislativa.	100
CONCLUSIONES.	108
BIBLIOGRAFÍA.	111

INTRODUCCIÓN.

En el trabajo que se presenta, se trata de hacer un señalamiento de la importancia de la participación de la sociedad dentro de la democracia. En México la sociedad juega un papel fundamental, necesitamos que los ciudadanos participen, porque nada se puede hacer sin colaboración y contribución. La sociedad y gobierno son corresponsables del bienestar y desarrollo de los habitantes de una entidad. Por ello es muy importante informar a los ciudadanos sobre los medios y órganos a través de los cuales puedan participar, con el fin de construir bases más sólidas para impulsar la corresponsabilidad en las tareas del desarrollo y contar con medios adecuados para canalizar la iniciativa de la sociedad, se trata de hacer un señalamiento a los aspectos más importantes que podrían motivar el mejor desempeño de las tareas de los integrantes del Poder Legislativo, hablando específicamente del caso de la Cámara de Diputados. En tal sentido se analizan los Poderes del Estado a través de una sana colaboración entre sí, en donde se requiere para ello el fortalecimiento al Poder Legislativo. Este trabajo de investigación propone, para fortalecer al H. Congreso de la Unión, la reelección Inmediata Legislativa.

En el primer capítulo abordaremos los antecedentes del poder legislativo, se señala el principio de la División de Poderes, nuestra democracia y el sistema federal, se realiza un análisis precisamente de la elección, y en su caso de la reelección, de los miembros del Poder Legislativo Federal a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, hasta nuestra actual Constitución, en donde se destaca la imposibilidad de reelección inmediata a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933.

En el segundo capítulo titulado situación actual del poder legislativo en México, abordaremos la conformación actual del Congreso de la Unión y la forma de elección de los legisladores.

La no reelección de legisladores para períodos inmediatos no fue bandera de la revolución mexicana. Tampoco quedó así en la Constitución de

Querétaro de 1917. Esta sólo prohibió la reelección, absoluta por cierto, del Presidente de la República para combatir un sistema corrompido por la perpetuación del General Porfirio Díaz en el poder. Está claro que este precepto en ningún momento contempló en sus objetivos políticos que se abarcara a los integrantes del Congreso de la Unión, ideario que así fue recogido y plasmado en la Constitución de 1917, donde sólo se estableció como principio inamovible la no reelección para el titular del Poder Ejecutivo.

El debate se reabre el 13 de octubre de 1964 cuando el Partido Popular Socialista a través de el diputado Vicente Lombardo Toledano señalara las deficiencias en que estaba incurriendo nuestro sistema político al impedir la reelección inmediata de los legisladores y en consecuencia presentara una iniciativa que volviera al espíritu jurídico que caracterizó a México antes de la reforma de 1933.

En el tercer capítulo se analiza particularmente las democracias en las Constituciones de otros Países de América, en donde se clarifica su apertura a la reelección inmediata.

En el cuarto y último capítulo se desarrollan las ventajas que traería consigo la reelección inmediata de los miembros del poder legislativo, donde se justifica ésta posición como una apertura democrática, y para lo cual se requiere el fortalecimiento del Congreso a través del profesionalismo, abordaremos la posibilidad de abrir un espacio y dar una propuesta de iniciativa de reforma de el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora para el fortalecimiento del Poder Legislativo es imprescindible permitir la reelección inmediata legislativa, con sus límites y bajo alguna disposición. Actualmente los electores no cuentan razones suficientes para confiar en sus legisladores, no los ve como sus representantes, en todo caso, únicamente los ve como representantes del partido político que los postuló. En éste momento, muchos de los ciudadanos no saben ni quien es su diputado o senador, ni donde se encuentran sus oficinas de gestión de atención a la

comunidad dentro del distrito electoral en el que obtuvieron el voto como Diputados; porque tal vez nunca a regresado a su distrito, en ese sentido, no conocemos la trayectoria, las decisiones que ha tomado nuestro legislador, en muchas ocasiones no conoce las necesidades de sus electores y en consecuencia sus demandas.

Con la reelección inmediata de los miembros del Poder Legislativo se crea un vínculo provechoso: la relación mas estrecha de los representantes con sus representados. El Legislador que tiene que presentarse nuevamente ante sus electores, a pedir el voto después de tres ó seis años, (dependiendo si se trata de un diputado o un senador) tendrá que acudir a su distrito frecuentemente, y así necesariamente tiene que estar en contacto con sus electores, tiene que saber sus necesidades, sus problemas. De ésta manera los legisladores ya no se dejarían llevar únicamente por la disciplina de su partido, (que es igualmente importante, ya que únicamente se puede acceder a cargos de elección popular a través de la postulación de un partido político) sino que se, tomaría muy en cuenta el sentir del electorado; deberían lealtad a quienes representan, los legisladores sabrían que tiene que justificar sus decisiones ante los ciudadanos que confiaron en ellos, por lo que tendrían claro que políticas contrarias al interés de sus representados influirían directamente en la próxima elección. Destacándose por tal motivo que la reelección inmediata no operaría en forma automática, el electorado va analizar y juzgar la labor de su legislador y en un momento dado le refrendaría su confianza o su rechazo, por lo cual el partido político debe tener muy en cuenta a quien postula.

Así, como demanda del pueblo de México es contar con elementos más capacitados en las tareas del ejercicio del poder público por lo cual es imprescindible se permita la reelección inmediata a los legisladores, pero limitarla a que sólo el legislador puede permanecer consecutivamente en su curul como máximo 9 años, siempre que haya sido electo y reelecto por el principio de mayoría relativa, no así los diputados o senadores electos por el principio de representación proporcional.

La permanencia de los diputados en sus cargos permite a éstos adquirir una gran experiencia, especializarse a fondo en las materias de que se ocupan y ejercer con mayor conocimiento sus tareas de supervisión y control del Ejecutivo. En la gran mayoría de los países que practican la democracia representativa se acepta la reelección de los integrantes del Poder Legislativo de manera continua. Nuestro país es una de las pocas excepciones en que se prohíbe a los legisladores volver a ser electos para el período inmediato.

Está claro pues, que la no reelección de diputados y senadores para períodos inmediatos produce un claro debilitamiento del Poder Legislativo. Entre otras formas, éste se manifiesta en una lamentable ausencia de profesionalización entre los legisladores y en la inexistencia de la carrera legislativa. Pero cabe señalar que al permitir la reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión, se fortalece la institución parlamentaria, se profesionalizan sus miembros, ya que se incrementa el nivel de debate al contar con legisladores más capacitados en las tareas propias de su Cámara, se contaría con cuerpos legislativos más estables e institucionalizados. Tres años es muy poco tiempo para llevar a buen término proyectos importantes; el legislador que se reelige continúa con sus proyectos, no los dejaría abandonados.

De igual manera el poder legislativo, con la reelección inmediata, en un sano equilibrio de poderes sería un contrapeso al ejecutivo.

Nuestro pueblo tiene vocación democrática y a luchado por alcanzarla, por conservarla y perfeccionarla, por eso nuestra democracia, se funda en el reconocimiento de que la soberanía radica en el pueblo y que todo poder público dimana de él y se instituye para su beneficio. En síntesis, sin participación ciudadana sólo se lograrán cambios de escenografía temporales y secundarios dentro de un cambio de autocracia permanente, vertical y autoritaria. El fortalecimiento del Poder Legislativo se logra cuando se camina junto con el pueblo que se representa.

Si lo que queremos es contar con un Poder Legislativo más fuerte, activo, vigorizado y con operación suficiente que cumpla con sus funciones de

análisis, deliberación y discusión en torno a los grandes problemas que afectan a la población y sus posibles soluciones tendremos que reconocer que la prohibición de reelegir a los diputados, conspira contra la maduración y el desarrollo del Órgano Legislativo.

Hoy el sufragio efectivo ha reabierto nuevamente las puertas para que la reelección legislativa inmediata, de diputados federales y locales, pueda ser aprobada a la brevedad posible y así dar un paso firme en la consolidación democrática.

CAPÍTULO I

“SEMBLANZA HISTÓRICA CONSTITUCIONAL DEL PODER LEGISLATIVO”

1.1. ORIGEN DEL PODER LEGISLATIVO.

Durante el transcurso de la historia el Poder Legislativo ha evolucionado, ya sea en sus funciones, composición o estructura, éstos cambios han ocurrido de acuerdo con el contexto particular de alguna zona geográfica determinada, en donde se haya creado y desarrollado históricamente. Es así como cada Estado tiene un Poder Legislativo diferente y peculiar, que puede ser considerado como el resultado de los cambios o modificaciones ocurridos en el tiempo dentro de una sociedad y que fueron influidos directa o indirectamente por sucesos de carácter nacional, regional o internacional.

El Poder Legislativo, órgano esencial creador de leyes o normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, encuentra su origen en la democracia ateniense, durante el gobierno de Pericles (S. V a. C.), en donde la autoridad soberana era llamada asamblea popular o ecclesia, la cual estaba integrada únicamente por los ciudadanos. (recuérdese que eran considerados ciudadanos únicamente los hijos de padre y madre ateniense). A dicha asamblea popular, correspondía la elaboración de las leyes. Para moderar la actividad legislativa de la asamblea popular, a fin de evitar la improvisación “en que suelen incidir los cuerpos colegiados numerosos”¹ se creó el Senado, también llamado Bule, por lo cual se compartía la responsabilidad del poder en la creación de las leyes; se le consideraba al Senado ateniense como un órgano de consideración legislativa y política. Así, antes de que una ley aprobada por la ecclesia fuese puesta en práctica, debía someterse a consideración del Senado, el cual decidía su aprobación o la desechara. Esparta ejercía el poder legislativo inversamente, ya

¹ Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1996. Pág. 613.

que el Senado proponía y discutía las leyes y la asamblea de espartanos finalmente las aceptaba o las rechazaba.

En Roma, durante la Monarquía las autoridades estatales eran: el rey, los comicios y el senado. El rey, en un principio era designado por los comicios, el cual ejercía el poder de por vida. Los comicios, eran asambleas de carácter jurídico-político, estaban integradas por todos los hombres libres capaces de portar armas. El Senado fungía como un cuerpo consultivo del rey; sus miembros eran nombrados por el propio monarca y eran elegidos de entre los ancianos más sabios de la comunidad. En el aspecto legislativo, el rey le correspondía la iniciativa de las leyes, a los comicios su aprobación, la cual posteriormente tenía que ser ratificada por el Senado. (etapa que abarca del año 753 al 510 a. C.).

Durante la República, (510- 527 a. C.) el poder público estaba integrado por el Senado, los Comicios y por dos Magistrados: El Senado adquiere gran relevancia en esta época en determinadas cuestiones ya que su opinión consideraba en los asuntos importantes y estaba capacitado para decidir en los asuntos relacionados con la paz y la guerra. Los comicios aquí pierden importancia y sólo intervienen en determinados actos religiosos y de derecho privado; las funciones político-legislativas eran distribuidas entre los comicios por tribus (existían 4 en la ciudad de Roma) y el comicio centuriado. En estas asambleas, los ciudadanos se reunían siempre convocados por un magistrado. Los magistrados eran los jefes civiles y militares del Estado, elegidos por los comicios y su cargo duraba un año.

El Principado o diarquía, (27 a. C.- 284) durante el cual, el poder se comparte entre el Senado y el Príncipe o Emperador. Durante este período los órganos legislativo sufren cambios; es ya casi nula la labor de los comicios, y es el Senado quien va absorbiendo sus facultades. El emperador es quien poco a poco va concentrando el poder hasta reunir en su persona todo el poder público, en

consecuencia cuenta con la labor legislativa, la cual se conoció con el nombre de Constituciones Imperiales.

En el Imperio Absoluto o Dominato, (período que abarca del año 284 hasta la caída de la ciudad de Roma, en el año 476) adquieren gran importancia los jurisconsultos. Durante el gobierno del emperador Adriano, los escritos de los jurisconsultos reconocidos oficialmente tenían una autoridad semejante a la de la ley, o sea que en ellos se depositó el poder legislativo.

Con la caída del Imperio romano en el año 476, se inicia una nueva etapa en la historia de la humanidad que se conoce con el nombre de; “Edad Media”, en la que la intrusión de los pueblos germánicos “en el territorio de Europa Occidental sobre los que Roma ejercía su imperium, [...] implicó una profunda alteración en el derecho público y privado. El sistema de leyes escritas, característico del régimen jurídico implantado en Roma, se sustituye, en los pueblos que se asentaron dentro de los confines del imperio de occidente, por la costumbre, los usos y las prácticas sociales de los invasores. Empero, los pueblos germánicos contaban con una autoridad suprema llamada asamblea de guerreros, la cual se encargaba de decidir sobre los asuntos públicos dentro de los que estaba el poder legislativo. La asamblea fue remplazada por el autocratismo monárquico, que se creía que era una fuente divina de poder”².

La soberanía, ahora reside en el monarca, por lo que la función legislativa esta bajo su labor; frente a ello, se opone el feudalismo. En los Estados Europeos del medievo, fraccionados territorial, política y socialmente por causa del régimen feudal, no existía, aunque parezca absurdo, una sola soberanía, sino tantas cuantos eran los señores feudales, multiplicidad que afectaba al poder legislativo, pues cada uno de ellos podía dictar leyes dentro de sus dominios. De ahí que las luchas entre el rey y los señores feudales y que en Francia se decidieran a favor

² Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 615.

del rey, provocó que la soberanía se erigiera en una sola persona, por lo cual se concentró en ellas las tres funciones que le corresponde al Estado.

De esta situación general, resalta Inglaterra, en donde no sólo las costumbres jurídicas (common law) y otras causas como la entronización del absolutismo monárquico, van limitando la actividad del rey en el poder legislativo, asumido entonces por el parlamento.

Tenemos que el Poder Legislativo como una institución parlamentaria es “Conocido en el régimen parlamentario con el vocablo de origen europeo Parlamento; en el Presidencial con el término de Congreso –Como por supuesto es nuestro caso-, surge en Inglaterra en el siglo XII, particularmente en 1154 bajo el reinado de Enrique II, dominándosele Magnum Concilium y, posteriormente, al unirse los vasallos de la corona, se constituyó el Commune Concilium. De 1154 a 1131, la institución parlamentaria británica fue, a pesar de la existencia del Magnum Concilium, unicameral; sin embargo, en 1132, se convirtió en bicameral, ya que el Parlamento Inglés se dividió en dos Cámaras por un lado, la Cámara de los Lores y, por otro, la Cámara de los Comunes, cuyas denominaciones perduran en la actualidad”.³ El Parlamento formalmente nace en 1215 con la Carta Magna del Rey Juan sin Tierra.

A decir de la Dra. Susana Pedroza los orígenes de la institución parlamentaria se encuentran también en España, en 1188, denominándosele “Cortes”. Ya en el siglo XVIII, con la Constitución Estadounidense de 1787 y con la Revolución Francesa de 1789, cuando se centra toda su atención en la organización de un estado liberal, y al debilitarse el absolutismo es cuando el Poder Legislativo se integra por eclesiásticos, abogados, militares, marinos, escritores, catedráticos, comerciantes, médicos, incluso por artesanos, careciendo de preparación especializada y sin contar con bienes de capital; es decir, que a partir de entonces este órgano se presentó ya como una institución de carácter

³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. El Congreso de la Unión, Integración y Regulación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, Pág. 17

representativa; ejemplo de ello es la integración de las Cortes que elaboraron la Constitución de Cádiz de 1812.⁴

Durante el régimen jurídico político de la Nueva España, la facultad legislativa se encontraba en el Rey, por lo cual, era el legislador supremo. Tenemos que por orden del Emperador Carlos V, se crea en 1519, el Consejo de Indias para la expedición de ordenamientos legales en las colonias españolas de América. Este consejo de Indias realizaba su labor en nombre del rey y tenía ciertas facultades legislativas; encomiendas, conservación y tratamiento de indios, misiones y tráfico marítimo.

Posteriormente encontramos al Poder Legislativo en la Constitución de Cádiz de 1812, en la cual el ejercicio de dicho poder se encomendó al rey y a las cortes; éstas eran conformadas por la reunión de Diputados que representaban a la Nación, por lo cual se estableció una profunda colaboración, ya que a las Cortes les pertenecía la elaboración, interpretación y derogación de las leyes y al rey su sanción o su veto.

Durante la dominación española la potestad legislativa se depositaba en la persona del rey. reside en el señor don Fernando VII, este fue el legislador supremo, su deber debía estar encauzado deontológicamente por principios éticos de contenido cristiano. Las otras autoridades que residían en la Nueva España, como el virrey; desempeñaba las atribuciones que el rey establecía, pero siempre en su representación. Morelos declara en un importantísimo documento político; que la América es libre, e independiente de España y que toda otra Nación, Gobierno o Monarquía y que así se sancione dando al mundo las razones, además; "Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de números".⁵ (Artículo 5) dicho

⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Ob. Cit. Pág. 19

⁵ Morelos y Pavón, José María. Los sentimientos de la Nación, LV Legislatura al H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Ediciones de la Noche, Guadalajara Jalisco, México 1998, Págs. 26 y 27.

congreso estaba integrado por cinco vocales. La transición de “América” hacia “Anáhuac” o “México”, culmina el día 24 de octubre de 1814 cuando el Congreso establece el Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana. A la aceptación de pertenencia a América se le agrega un contenido específico y definitorio: mexicana.

Agustín de Iturbide elaboró el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821, el cual trataba de imponer una monarquía constitucional moderada, la que efectivamente estaría representada por Fernando VII, pero éste no aceptó. De igual manera el 24 de agosto del mismo año, se dieron los tratados de Córdoba, que establecieron un gobierno monárquico, sólo que aquí el poder legislativo estaría depositado en las Cortes.

En las Bases Constitucionales del 24 de febrero de 1822 se estableció el segundo Congreso Mexicano, el cual para la Dra. Pedroza fue “un Congreso bicameral, pero de hecho unicameral, que se declaró soberano, y ejerció la función legislativa en toda su extensión. Iturbide se autoproclamó emperador, coronándose el 29 de julio con el título de Agustín I, y disolvió el Congreso el 31 de octubre de 1822. Con lo cual se estableció una Junta Nacional Instituyente, integrada por algunos diputados del antiguo Congreso, que aprobó el reglamento Político Provisional del Imperio el 18 de diciembre de 1822.”⁶ Posteriormente son los generales Antonio López Santa-Anna y Guadalupe Victoria, quienes expidieron el “Plan de Casa Mata”, el 1° de febrero de 1823 en donde se proclamaron por la reinstalación del Congreso. : Respecto a que los señores diputados que forman el extinguido Congreso, hubo algunos que por sus ideas liberales y firmeza de carácter se hicieron acreedores al aprecio público, al paso que otros no correspondieron debidamente a la confianza que en ellos se depositó, tendrán las provincias la libre facultad de reelegir los primeros, y sustituir a los segundos con sujetos más idóneos para el desempeño de sus arduas obligaciones.

⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *Ibidem.*, Pág. 47

Es en la Constitución Federal de 4 de Octubre de 1824, donde se estableció que el poder legislativo se depositaría en una Cámara de Diputados (los cuales eran representantes del pueblo) y en una Cámara de Senadores (que representaban a los Estados) así se integraba el llamado “Congreso General”.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 establecieron en su Ley Tercera, artículo 1°. que “El ejercicio del poder legislativo se deposita en el congreso general de la Nación, el cual se compondrá de dos cámaras.” Estas dos Cámaras serían la de diputados y senadores.

En 1843 las Bases Orgánicas, al igual que en las Siete Leyes de 1836, fueron de carácter centralista y es el Congreso igualmente bicameral.

El 18 de mayo de 1847 se expidió el “Acta Constitutiva y de Reformas” que, restauró la vigencia de la Constitución de 1824, teniendo entonces. una forma de Estado federal.

La Constitución de 1857 estableció una forma de Estado Federal con un Congreso unicameral, es decir, que únicamente existió la Cámara de Diputados, por lo que se depósito el poder legislativo federal en una asamblea denominada “Congreso de la Unión”.

Es hasta el 13 de noviembre de 1874, durante el gobierno de Lerdo de Tejada, cuando se restaura el Senado por virtud de una reforma a la Constitución y que conforme a la cual, el sistema bicameral debía regir a partir del 16 de septiembre de 1875.

La Constitución que actualmente nos rige, es decir, la de 1917, establece un Congreso General; una Cámara de Diputados y una de Senadores.

1.1.1. EL PODER CONSTITUYENTE.

Para dar inicio a nuestro estudio vamos a indicar que el adjetivo formal de Constituyente indica la finalidad de establecer o darle fuerza o dinámica traduciéndose en la creación de una Constitución que, como ordenamiento fundamental y supremo estructura normativamente a un pueblo bajo la fuerza de diferentes ideologías de carácter social y económico. Es poder creador de la norma soberana de la Nación.

Nuestra Constitución actual es obra de una asamblea Constituyente. El pueblo hizo uso de su soberanía a través de sus representantes, que reunidos en una asamblea Constituyente como fue la que se reunió en la Ciudad de Querétaro en el año de 1917; la cual creó y organizó, nuestro máximo ordenamiento jurídico: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez elaborada nuestra Carta Magna, expresión de nuestra soberanía, la asamblea Constituyente desapareció por haber cumplido el objetivo por el cual se convocó. Así el Poder Constituyente es el autor de la Constitución, mismo que desapareció, dando vida a los Poderes Constituidos. El Poder Constituyente otorgó facultades para que se ejerciten por los poderes Constituidos.

El poder constituyente permanente llamado derivado o revisor, se encuentra en un grado jerárquico en el “que durante la vigencia de constitución puede adicionar, reformar, derogar o abrogar el texto de la Ley de Leyes”⁷. Por el primero, se entiende agregar algo a la ley, de lo cual se considera dejar íntegro lo que ya está, esto es, se va añadir (adicionar) algo nuevo. La reforma es la modificación del artículo.

En el devenir de la historia, el procedimiento y el órgano operativizador han estado previstos en diferentes artículos de las también diferentes constituciones en México, la vigente constitución lo consagra en el Título Octavo, “De las

⁷ Garza García César Carlos, Derecho Constitucional Mexicano, Mc Graw- Hill Interamericana Editores S. A. de C.V. Serie Jurídica México 1977. Pág. 32

Reformas de la Constitución”, establece en el artículo 135 que *“la presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presente, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”*.

El constituyente permanente, de acuerdo con este artículo de la constitución se compone por el Poder Legislativo o Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

El poder constituyente, como ya se ha señalado, corresponde única y exclusivamente al pueblo; el pueblo a su vez, titular originario de la soberanía, subsumió en la Constitución su propio poder soberano. Mientras la Constitución exista, ella vincula jurídicamente, no sólo a los órganos, sino al poder que los creó. No se debe pasar por alto quienes tienen el derecho de presentar iniciativas. El artículo 71 Constitucional establece que sólo el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados.

El Poder Constituyente, nos dice el maestro Serra Rojas, “Es el órgano inmediato al que se reconoce el derecho de elaborar el orden supremo de una nación o las transformaciones que ese orden requiera”.⁸

Reformar la Constitución significa adaptarla a la realidad y exigencia social, siempre en busca de valores que le den sustento y forma de ser, la justicia y la libertad, dichos valores conforman la estructura de la propia sociedad, que a decir son producto de la conciencia que el hombre tiene de sí mismo, siendo las formas más altas de expresión de su existencia y de su posibilidad de vivir en sociedad.

⁸ Serra Rojas Andrés, Ciencia Política, Editorial Porrúa, México 1975, Pág. 256

Concluimos a opinión nuestra; que el Poder Constituyente es una potencia encaminada a establecer un orden constitucional, la elaboración de este ordenamiento fundamental es una obra de la inteligencia y de la voluntad y cuya producción, por ende, requiere indispensablemente la acción del entendimiento manifestada en varias operaciones sucesivas, tales como la confección de un proyecto, su estudio, discusión, y su aprobación. Por ello, si bien el poder constituyente pertenece al pueblo como aspecto teleológico inherente a su soberanía, compuesto de representantes populares, que se denomina Congreso o Asamblea Constituyente y cuya misión única consiste en elaborar una constitución a nombre del pueblo.

1.1.2. LA DIVISIÓN DE PODERES.

Desde la antigüedad ya Aristóteles en su política había dividido las múltiples funciones del Estado en tres principales: La asamblea deliberante, El grupo de Magistrados y el Cuerpo Judicial, atendiendo mas que nada a un criterio de lógica división del trabajo, y haciéndola descansar en la necesidad de limitar el poder a fin de impedir su abuso. En Locke encontramos pues, admitida la división en Legislativo y ejecutivo por razones de limitación al poder público, pues considera que si los mismos tienen el poder de hacer leyes tuvieran el poder de ejecutarlas, su poder sería inmenso y entonces, además de acordar las leyes a sus intereses personales, las desviarían del fin de la sociedad al que deben estar encaminados.

En México el artículo 49 de la Constitución norma dicho principio de la separación de poderes y que actualmente dice así: *“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 29. En ningún otro caso,

salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.⁹

Uno de los principios fundamentales en torno a los cuales se estructuran las democracias representativas es el principio de “la separación de poderes” que como ha señalado el autor Felipe Tena Ramírez, no es un principio doctrinario logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil, si no que, por el contrario, es una institución política proyectada en la historia, es decir, es un principio que se ha venido delineando y perfeccionando a través del tiempo.

Montesquieu fue el principal exponente de la teoría de la separación de poderes. El no fue su creador pero la dio a conocer. “Las funciones del Estado fueron consideradas por Aristóteles después de un severo análisis de más de 150 tipos de gobiernos de su época, concluyendo que legislar, administrar y juzgar, son tareas que corresponden a Instituciones diversas”.¹⁰

Con estos principios de la separación de poderes de la que hablaban otras naciones, es minuciosamente analizado el asunto por nuestros constituyentes. Al igual que la Constitución de 1824, los constituyentes de 1857 se manifestaron por una división de poderes estableciendo, al mismo tiempo, un sistema de gobierno diferente. El artículo 52 del proyecto, correspondiente al artículo 50 de la Constitución de 1824, dividió el Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio en:

“Poder Legislativo. Depositado en una sola Asamblea llamada Congreso de la Unión y compuesta por representantes elegidos cada dos años por los ciudadanos. Se suprimió la Cámara de Senadores, misma que después fue reinstalada mediante el reglamento constitucional dado en 1874 por Sebastián Lerdo de Tejada.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista, México 2006.

¹⁰ Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. Pág. 558

Poder Ejecutivo. Correspondió a una sola persona llamada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Poder Judicial. Se encargó a una Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales de Distrito y de Circuito; la Corte se conformaría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general elegidos cada seis años”.¹¹

Cuando se concentra el poder Legislativo y el poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad, no hay tampoco libertad si el poder Judicial no está separado del poder Legislativo y del Ejecutivo.

Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles, o del pueblo, ejerciere estos tres poderes: el de hacer leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes¹² El principio de la división de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político.

Ahora bien, el principio de división de poderes enseña que cada una de esas tres funciones se ejerzan separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales. División implica, pues, separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos independientes y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado. Debemos enfatizar que entre dichos poderes *no existe independencia sino interdependencia*. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes “soberanos”, es decir, habría tres “soberanías” diferentes, lo

¹¹ Enciclopedia Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo Mexicano. Editorial Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Tomo III, Secretaría de Gobernación, México 1999, Pág. 358.

¹² Burgoa Ignacio. Ibidem. Pág. 580

que es inadmisibles, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía.

Debemos insistir, por nuestro lado, en que el principio de división o separación de poderes no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes soberanos, sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible.

Dividido el Supremo Poder del Estado en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, compartiendo dicho poder, sin que alguno de estos órganos intervenga en la esfera de competencia del otro según Montesquieu, es como se logra el equilibrio en las funciones que tiene encomendadas el Estado.

Con base en lo anterior se puede concluir que a través del principio de la separación de poderes se persiguen varios propósitos; que el poder limite al poder en beneficio del pueblo, de suerte tal que se logre una distribución equilibrada de las funciones estatales entre los diversos órganos públicos; que el ejercicio del poder esté supeditado a las facultades que en cada caso señalan las leyes.

1.1.3. UNICAMERISMO Y BICAMERISMO.

El poder legislativo se puede estructurar en una o dos Cámaras de manera tal que el primer sistema se le denomina unicameral y al segundo bicameral.

El Unicamerismo, este órgano legislativo se compone con una sola cámara que representa políticamente a la población, a los ciudadanos o la nación. Asimismo la existencia de una cámara hace que el proceso legislativo se realice con mayor facilidad y consecuentemente propicia que la expedición de leyes sea más expedita. Presenta, sin embargo, el riesgo que la misma agilidad de la asamblea provoque que sus decisiones puedan ser precipitadas: también ha

llegado a manifestarle cierta impulsividad y, en ocasiones la tendencia de obstaculizar las actividades del órgano ejecutivo.

El sistema Unicameral presenta ventajas las cuales son las siguientes: con una sola cámara a) la voluntad del pueblo se expresa mejor en un órgano que en varios, pues si ambas Cámaras están de acuerdo alguna es inútil, si discrepan hay alguna que no representa dicha voluntad; b) Hace más expeditas la expedición de leyes, c) cuando hay una sola cámara se contribuye a la economía del gasto público.¹³

México registra dentro del Unicamerismo los siguientes órganos legislativos: las Cortes compuestas por diputados de la nación, en el artículo 27 de la Constitución de Cádiz de 1812; el Congreso de diputados creado en el artículo 48 de la Constitución de Apatzingán de 1814 y la Asamblea de diputados establecida en el artículo 51 de la Constitución de 1857, que permaneció unicameral hasta 1874, cuando se restableció el Senado de la República. El Unicamerismo se ha preferido por muchos países porque es una formula relativamente sencilla en cuanto en una sola Asamblea se hace recaer las diversas facultades legislativas y en ella misma los representantes populares toman las decisiones ha que haya lugar. El bicamerismo, en cambio, es una formula mucho mas complicada, dado que tienen que resolverse, entre otros aspectos, las relaciones que deberán privar entre las dos Cámaras, su composición y tipo de representación, si se les conceden poderes semejantes o una de ellas predomina sobre la otra además no podemos dejar de reconocer que para la mejor organización y distribución del trabajo es preferente contar con ambas Cámaras, las que deben regirse y delimitar sus funciones a través de la Constitución.

El sistema bicameral “del latín bis doble, dos veces; camera, cámara. Dos cámaras”¹⁴

¹³ Sayeg Helú, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano Editorial Trillas, México, 1999, Pág. 77.

¹⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, Volumen 1, 2001, Pág.336.

El bicameralismo es el nombre que recibe la organización del poder legislativo en México Congreso de la Unión cuando está dividido en dos cámaras o asambleas en México Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

El bicameralismo surge en el parlamento de Inglaterra, en el siglo XIV, específicamente en 1332, el cual se compuso de dos Cámaras: la Cámara de Lores y la Cámara de los Comunes. La cámara de los lores o cámara alta asumió la representación de la aristocracia y la nobleza y la cámara de los comunes o cámara baja asumió la de la burguesía. Posteriormente, la Constitución norteamericana de 1787 adopta el sistema bicameral, solo que ahora debido a que implantó el Estado Federal, estableció una Cámara de representantes o Cámara baja para representar los intereses del pueblo, y una Cámara Alta o Cámara de Senadores para representar los intereses de las Entidades Federativas.

El Parlamento británico se dividió en dos asambleas de acuerdo a una estratificación social; El bicameralismo británico fue copiado por las diversas monarquías constitucionales bajo el sello de una cámara baja progresista, resultado del origen del sistema se agrupó a las clases sociales en distintas cámaras. Los Estados Unidos de Norteamérica adoptaron la organización bicameral pero con un significado distinto: en razón del establecimiento del sistema federal se concibió a la cámara de representantes como aquella que asumía la representación del pueblo, dando al Senado la representación de los Estados. En México, la Constitución de Cádiz de 1812 estableció un sistema unicameral, la cual se inspiró en la Constitución de Francia de 1791. Asimismo, la Constitución de Apatzingán de 1814, adopta el unicameralismo.

En México, la organización bicameral se introdujo en la Constitución Federal de 1824 bajo el modelo norteamericano, en esta Constitución se estableció que el Poder Legislativo estaba a cargo de un Congreso general que se dividía en dos cámaras: una de Diputados, cuyos miembros están elegidos por los ciudadanos y la cámara de Senadores que se elegía por mayoría de votos de las

legislaturas locales, esta Constitución atribuía al Senado la representación de las Entidades Federativas, contando cada Estado con dos senadores.

Las Constituciones Centralistas conservaron el modelo bicameral. Así Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en su Tercera Ley, aunque mantuvo el Poder Legislativo con dos Cámaras, el Senado ya no tuvo como misión garantizar la igualdad en la representación de los Estados que habían dejado de serlo, para convertirse en departamentos. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, establecieron en cuanto a la composición del Senado, un cuerpo aristocrático: ya que dos tercios del total de sus miembros pertenecían a los agricultores, mineros terratenientes, comerciantes que tuvieran una propiedad de al menos cuarenta mil pesos, el resto de los miembros de la Cámara Alta debían ser personas que se hubieran distinguido por sus servicios y méritos en las carreras civil, militar, y eclesiástica.¹⁵ Los cuales eran designados por la Cámara de Diputados, por el Presidente de la República y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que hubieren sido personas que hubieran ocupado algún cargo relevante. Es decir, personas que hubieran ejercido alguno de los siguientes cargos: presidente o vicepresidente de la República, Secretario del Despacho, Ministro Plenipotenciario, Gobernador de algún Estado o Ayuntamiento, Senador o Diputado, Consejero de Gobierno, o bien que fuese Obispo o General de División.

La Constitución de 1847 rompió con la tradición bicameral al depositar al Poder Legislativo en una sola Cámara, suprimiendo la Cámara de los Senadores; el matiz aristocrático de los Senadores centralistas condujo a la mayoría de los constituyentes de 1856 a introducir el unicameralismo, lo que les permitió plasmar el pensamiento liberal en la Constitución naciente. La división del órgano legislativo en dos cámaras había sido diseñada, de esta manera, tomando en consideración diversas ventajas potenciales de acuerdo al principio de “contrapesos y balanzas” del modelo político estadounidense.

¹⁵ Sayeg Helú Jorge, Ob. Cit. Pág. 80.

Hubo varios opositores a la idea de seguir manteniendo juntas a estas dos Cámaras, pues se pensaba que una cámara podía hacer el trabajo de la otra. Las diversas opiniones que apoyaban o rechazaban la implantación del sistema bicameral separaron al Congreso Constituyente, que el proyecto en lo tocante a este tema fue aprobado por una mayoría de seis votos, habiendo quedado convertido su artículo 53 en el artículo 51 de la Constitución de 1857, que depositaba el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominaría Congreso de la Unión. Mediante iniciativa de 13 de diciembre de 1867 se propuso ante el Congreso de la Unión la reimplantación del Senado.

Con los antecedentes mencionados del Senado en las Constituciones centralistas, se dice que había contribuido al descrédito de las instituciones, ya que como vimos, se consideró aristocrático, por lo que el Constituyente de 1856-1857, decidió establecer para la Constitución de 1857, un Congreso federal unicameral. El Unicamerismo y el hecho de que el ejecutivo se encontraba desprovisto del derecho de veto, crearon un sistema político con un legislativo fuerte y un ejecutivo débil. Desde 1867 se insistió en la necesidad de modificar esta situación, razón por la cual se propuso entre otras cosas, el establecimiento del Senado para regresar al sistema de dos cámaras.¹⁶ Sin embargo, destaca el Lic. Sayeg, que el regreso al bicameralismo no se consiguió sino hasta el año de 1874, a iniciativa de Lerdo de Tejada, cuando finalmente se restablece el Senado de la República, con lo cual quedaba constituido el modelo norteamericano, que había adoptado en su constitución de 1787, el bicameralismo. Ahora se establecería en nuestra Constitución, que estarían representados por parte de la Cámara de Diputados los intereses del pueblo y por parte de la Cámara de Senadores los intereses de las Entidades Federativas y del Distrito Federal.

La original Constitución de 1857 rompió con la tradición bicameralista al depositar el poder legislativo en una asamblea unicameral, suprimiéndose el Senado. Ya que el recuerdo de los senados centralistas, que tuvieron marcado un

¹⁶Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. Cit. Pág.336.

tinte aristocrático como ya vimos, condujo a los constituyentes de 1856-1857 a proponer el unicameralismo. algunos diputados constituyentes consideraron, también, que sería mas fácil la expedición de la legislación social emanada de la Constitución, que ellos deseaban que el poder legislativo se depositara en una asamblea única no dividida.

En el Bicameralismo, considera el Doctor Felipe Tena Ramírez tiene ventajas propias que son las siguientes: a) Debilita al poder legislativo al dividirlo con el fin de que no tienda a predominar sobre el ejecutivo, lo que favorece el equilibrio entre los poderes; b) En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las cámaras, la otra cámara puede intervenir como mediadora y c) La existencia de una segunda cámara es una garantía contra la precipitación legislativa, el error y las pasiones políticas.¹⁷

Nuestra actual Constitución de 1917, funda la organización bicameral ya que establece el Capítulo II, Del Poder Legislativo, artículo 50, que El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

1.2. EL PODER LEGISLATIVO A TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES.

1.2.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1812 (CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ).

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, fue considerada la primera constitución formal que rigió a México. Estableció durante la etapa de la preindependencia de México, en su Título III “De las Cortes”,

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1985. Pág. 270.

Capítulo I “De modo de Formarse las Cortes”, que las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos.

La Constitución señalaba que por cada setenta mil individuos se nombraría un diputado de cortes; por un exceso de treinta y cinco mil gentes se nombraría otro diputado más, Si alguna provincia no reunía treinta y cinco mil pobladores, éstos se unirían a la provincia más inmediata.¹⁸.

La Constitución de Cádiz estableció las normas para la elección de diputados ante las Cortes de España. Para seleccionarlos se acordó la celebración de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.¹⁹ El Capítulo VI “De la Celebración de las Cortes”, estableció que “los diputados se renovarían en su totalidad cada dos años”. Eran solo las Cortes quienes estaban a cargo de lo que hoy conocemos como el Poder Legislativo. Estableció tajante la prohibición de la reelección inmediata de los diputados al dejar en claro que no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación. De tal manera, que para poder volver a ocupar ese cargo como miembro de las Cortes, era necesario dejar pasar como mínimo un período.

1.2.2. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, Generalmente se le conoce con el nombre de Constitución de Apatzingán. Sancionado en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, estableció en el Capítulo II “Del Supremo Congreso” que “el Supremo Congreso se compone de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad”. Los diputados son elegidos por los ciudadanos.

¹⁸ Enciclopedia Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo Mexicano. Ob. Cit. Pág. 390

¹⁹ Enciclopedia Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo Mexicano. Ibidem. Pág. 388.

El Artículo 56, estableció: Los diputados durarán dos años en el ejercicio de sus funciones. Estos se contarán al diputado propietario desde el día que termine el bienio de la anterior diputación; o siendo el primer diputado en propiedad, desde el día que señale el Supremo Congreso para su incorporación, y al interino, desde la fecha de su nombramiento. El diputado suplente no pasará del tiempo que corresponda al propietario por quien sustituye.

Como requisito para ser diputado se estableció: ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo y tener un patriotismo acreditado.

Por su parte el artículo 57, de la Constitución de Apatzingán, estipuló que “tampoco serán reelegidos los diputados, sino es que medie el tiempo de una diputación”²⁰. Por lo que no existía la reelección inmediata de los miembros del Supremo Congreso.

Es cierto que la Carta de Apatzingán prohibía la reelección continua de los representantes populares, pronunciándose por el sistema de reelección alterna que rige en la actualidad, y pudiera parecer contradictorio con lo que Morelos pensaba en el Reglamento para la reunión del Congreso de Chilpancingo, pero este Reglamento fue escrito de su puño y letra, fue fruto personal y directo de su concepción acerca de lo que debía ser el Congreso y el modo de integrarse, además es muy difícil establecer en que grado y extensión Morelos fue participante en la redacción de la Carta de Apatzingán, en la que el artículo relativo a la reelección de diputados está casi literalmente copiado de la Constitución de Cádiz.

²⁰ Rabasa Emilio, O. Historia de las Constituciones Mexicanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, Pág. 17.

1.2.3. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 4 de Octubre de 1824, estableció en el Título III “Del Poder Legislativo”, que “Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

Para la integración del Congreso, estableció que la base general para el nombramiento de los Diputados será la población, en donde, por cada ochenta mil almas se deberán nombrar un Diputado, o por la mitad mas uno, sin embargo, el estado que no llegare a ese mínimo de población nombrará a un Diputado.

El senado se integraba por dos senadores de cada estado, los cuales serán elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años.

La institución del Senado fue adoptada en México por inspiración directa de la Constitución estadounidense, puesto que: “Los diputados de los nuevos Estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de modelo a los nuevos legisladores”.²¹

Señala que la cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados.

Esta Constitución no incorporó a su texto el artículo 57 de la Constitución de Apatzingán, por lo tanto no existió prohibición alguna para la reelección de los miembros del Congreso Nacional.

²¹ El Congreso Mexicano; Estructura, Organización, Funcionamiento, Análisis político; Editorial Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso de la Unión, México 1994, Pág. 161.

1.2 4. LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 O SIETE LEYES.

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de Diciembre de 1835, establece: que El ejercicio del poder legislativo residirá en un congreso de representantes de la nación, dividido en dos cámaras, una de diputados y una de senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente.

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

Las Leyes Constitucionales en su Tercera ley, estableció en su artículo 3°. la reelección de los miembros de la Cámara de Diputados, aunque de manera limitada, puesto que indica “Esta cámara se renovará por mitad cada dos años: el número total de Departamentos se dividirá en dos secciones proporcionalmente iguales en población: el primer bienio nombrará sus diputados una sección, y el siguiente la otra, y así alternativamente”.²² Por lo cual, no se prohíbe expresamente la reelección inmediata de los miembros del Congreso, por lo que se destaca esta importante acción en la historia parlamentaria de México.

1.2.5. LAS BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, establecieron en su Título IV “Del Poder Legislativo”, que “El Poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta á la sanción de las leyes”.

²² Las Constituciones de México 1814 –1991. Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados 2ª Edición, México 1991 Pág. 102

La Cámara de Diputados “se compondrá de diputados elegidos por los Departamentos, á razón de uno por cada setenta mil habitantes”.

El artículo de la ley citada, estableció que “la Cámara de Diputados se renovará por mitad cada dos años, saliendo los segundos nombrados por cada Departamento en la primera renovación. Si fuere número impar, saldrá primero la parte mayor, y seguirán después alternándose la parte menor y la mayor. Los Departamentos que nombren un solo diputado, lo renovarán cada dos años”. De tal manera que los diputados podrían ser reelectos.

La Doctora Arnaíz señala que “En estas fechas (1843) el país se estaba preparando para instaurar cambios políticos hacia la democracia. Sin embargo, se tardaría 12 años en hacerlos realidad con el Plan de Ayutla de 1854, que al destituir a Santa Anna puso fin a su reinado y estableció las bases para la República Federal mexicana que sería recogida en la gran Constitución de 1857.”²³

1.2.6. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1857, estableció en la Sección I “Del poder legislativo” artículo 51 “se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión”. Cabe recordar que el Congreso de la Unión en la Constitución Original de 1857, sólo se compuso de la Cámara de Diputados, mientras que el senado de la República se reinstala en 1874.

El artículo 52 Párrafo I, de la Constitución Original de 1857, estableció en el capítulo correspondiente a “la instalación del Congreso”, que “la Cámara de

²³ Arnaíz Amigo, Aurora. Historia Constitucional de México, Editorial Trillas, México 1999, Pág. 76.

Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por ciudadanos mexicanos”.

El artículo 53 estableció que “se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, ó por una fracción que pase de veinte mil”. De igual manera por cada diputado propietario se nombrará un suplente.

El artículo 55 destacó que la elección de los diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto. Se mantuvo la reelección indefinida de los diputados.

Con la Reforma de 13 de noviembre de 1874, durante la presidencia de Lerdo de Tejada, recordemos que se estableció el Senado de la República, que para el “equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo(se) limitaron facultades al Congreso”, por lo que la Constitución con la reforma y adición quedó de la siguiente manera: Título Tercero, Sección I “Del Poder Legislativo” artículo 51.

“El poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

1.2.7 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917.

Nuestra actual Constitución ha sufrido múltiples reformas, sin embargo, respecto al tema que nos ocupa, que es la reelección inmediata de los miembros del Poder Legislativo, en su texto original²⁴ (es decir, antes de las reformas de 1933) no existe ninguna prohibición en tal sentido dentro de la Carta de Querétaro, ni los dictámenes de las respectivas comisiones del Constituyente acusan una tendencia al respecto.

²⁴ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, México 1997, Pág. 816.

El artículo 51 original de la Constitución de 1917, establecía que: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos”. El artículo 51 Constitucional ha sufrido dos reformas de gran importancia la primera de ellas con la reforma publicada en el Diario Oficial de 29 de abril de 1933, y la segunda fue publicada el 6 de diciembre de 1977 para agregar al texto del artículo que “Por cada diputado propietario se elegirá un suplente”, estableciéndose con ello, la institución de la suplencia. Actualmente dicho artículo establece que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

El artículo 54 del texto de Querétaro, estableció que “La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral”. Éste artículo por técnica legislativa se convierte en el actual artículo 59.

1.2.7.1. EL ARTÍCULO 59 DE LA CONSTITUCIÓN.

Es preciso saber cuales fueron las razones por las cuales se realizaron reformas importantes al artículo 59 de la Carta Magna, que se introducen a mas de un siglo de establecida la reelección inmediata de los legisladores.

Manuel Pérez Treviño, quien en 1929 fue uno de los fundadores del Partido Nacional Revolucionario y Presidente del mismo hasta el año de 1933, en un discurso pronunciado el 31 de octubre de 1932, en la sesión de la Convención Nacional Extraordinaria celebrada en la Ciudad de Aguascalientes, señaló una serie de propuestas, donde se destaca al respecto de la reelección de los legisladores en “pro del dictamen”:

De tal manera que el PNR influyo de manera total en la reforma a la reelección inmediata de los legisladores, pues destaca Manuel Pérez Treviño, que

“dos puntos complementarios... forman parte del proyecto comprendido en la ponencia del partido, y son: La ampliación del período de Diputados y Senadores a tres y seis años, respectivamente, y la elección de la Cámara de senadores en su totalidad y no por mitad, como ahora se verifica. Ambos puntos tienen relación con el antirreeleccionismo, que venimos aquí a discutir: el primero, porque subsana inconvenientes que se han señalado ya en diversas ocasiones a la No Reección de los Ciudadanos Diputados y Senadores. Se ha dicho que dos años de actuación en la Cámara de Diputados no es tiempo suficiente para que elementos políticos de extracción popular, como deben serlos desconocedores de las prácticas parlamentarias, se enteren debidamente y puedan desarrollar una labor eficiente y benéfica para sus representados. Si esto fuere así, el partido ha opinado que en un período de tres años desaparece en absoluto esa objeción, y es lapso suficiente para que los CC. Diputados justifiquen, con una labor consciente y activa, la elección que en ellos haya hecho la opinión mayoritaria de su Distrito.

Sentenciaba Pérez Treviño, “El principio de la No Reección, llevado a términos concretos por esta Asamblea, va a ser un principio útil, va a ser la idea hecha expresión práctica; el principio de la No Reección tendrá, de hoy en adelante, una expresión que le dé esta Asamblea y la garantía de ser proclamado por el Partido Nacional Revolucionario...La obra que estamos realizando será obra positiva, será obra meritoria, porque está fundada esencialmente en actos de sinceridad y de renunciación de derechos²⁵. Así pues, llamando al cumplimiento de su proyecto de reforma termina su discurso.

El principio de “El Sufragio Efectivo y la No Reección” queda firmemente establecido por el “Apóstol de la Democracia”, Madero en el Plan de San Luis, (refiriéndose únicamente a la No Reección del Ejecutivo) y que posteriormente se ve materializado en la Constitución que fue sancionado el 5 de Febrero de 1917.

²⁵ Pérez Treviño, Manuel, El Partido Nacional Revolucionario y la No Reección, Editorial Partido Revolucionario Institucional, México, 1997, Pág. 13.

Daniel Bautista Contreras, establece que uno de los procedimientos básicos para su consolidación como única fuerza capaz de centralizar el poder del PNR en 1933 fue la no-reelección inmediata legislativa.

Señala el Doctor Báez que los autores extranjeros que han observado el funcionamiento de la rara disposición contenida en el artículo 59 constitucional han hecho juicios muy desfavorables. Y con justa razón, puesto que como veremos mas adelante, México y Costa Rica, en nuestro Continente son únicos países que no permiten la Reelección inmediata de los legisladores, impidiendo con ello una gran carrera parlamentaria, entre otras grandes ventajas.

El 13 de octubre de 1964 el Partido Popular Socialista, encabezado por Vicente Lombardo Toledano, líder de la fracción de ese partido, presentó una iniciativa para adicionar el artículo 54 de la Constitución, a fin de permitir la reelección ilimitada de los diputados, misma que fue rechazada por “técnica legislativa” debido a que no correspondía el objetivo de la iniciativa con lo que se pretendía adicionar al mencionado artículo 54, ya que se proponía adicionar una fracción IV, la cual sería contraria a lo que establece el primer párrafo del artículo 59 en la que prohíbe expresamente la reelección inmediata de los Diputados y Senadores. Sin embargo la iniciativa fue retomada por los diputados priístas, que corrigieron en las comisiones los defectos y la propusieron en sesión celebrada el 27 de diciembre de ese mismo año.

“Fue hasta el año de 1933 cuando se promulgó una reforma constitucionalista a efecto de que los miembros del Poder Legislativo no pudieran reelegirse en periodos sucesivos, tal como lo establece el texto vigente del artículo 59; pero si se examinan los antecedentes de dicha reforma, así como la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente y los debates que se sucedieron dentro de este recinto legislativo, se llega a la conclusión de que la prohibición para que senadores y diputados se reelijan en el período inmediato al de su ejercicio, no fue consecuencia de condiciones históricas objetivas ni de

requerimientos populares ni de circunstancias de la realidad nacional, sino únicamente una determinación tomada por ciertos círculos políticos que tendían a crear mayor centralización del poder público. Esos intereses políticos han desaparecido en la actualidad”²⁶, ya que hoy contamos con varios partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

Este proyecto de decreto fue aprobado por la Cámara de Diputados el 30 de diciembre de 1964. Posteriormente, el 2 de septiembre de 1965, la Cámara de Senadores, recibe de la Cámara de Diputados, la minuta proyecto de decreto, misma que se turnó a las comisiones unidas primera de Gobernación y primera y segunda de puntos constitucionales, se analizó con fecha 23 de septiembre de ese mismo año y el 24 de septiembre se leyó el dictamen emitido donde se estableció que no era de aprobarse la iniciativa proveniente de la Cámara de Diputados para reformar el artículo 59 constitucional, y que por lo tanto el artículo debía subsistir en los mismos términos en que se encuentra actualmente redactado.

En 1965, ante los debates que se presentaron por el proyecto de decreto del 27 de diciembre de 1964, sobre la propuesta de la reelección inmediata de los diputados del H. Congreso, el Doctor Antonio Martínez Báez al hacer una investigación sobre los antecedentes del pretendido artículo reformado, (59) señala que “sin existir ninguna relación con los problemas de la no reelección del titular del Ejecutivo y de la duración del período presidencial, las reformas constitucionales de 1933 afectaron muy seriamente el delicado mecanismo del Poder Legislativo Federal, debido a que se estableció que el Senado se renovarían totalmente cada seis años, coincidiendo con el período presidencial y la Cámara de Diputados se renovarían totalmente cada tres años; destacándose que no se permitiría la reelección inmediata legislativa.

²⁶ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos XLVI Legislatura, 27 de Diciembre de 1964, Año I.- Período Ordinario Tomo I.- Número 50.

Añade que “las numerosas y graves reformas a la Constitución, relativas a los dos poderes políticos de nuestra organización gubernativa, no fueron objeto de ningún debate público amplio, ilustrado y sereno, en el que participaran lo representantes de diversos grupos sociales; esas reformas trascendentales tuvieron su origen en la convención extraordinaria del Partido Nacional Revolucionario reunida en Aguascalientes en el mes de octubre de 1932, y cuyas resoluciones, emanadas de una asamblea extraconstitucional, fueron aprobadas apresurada y fielmente por el complejo órgano legislativo encargado de modificar la Ley Suprema de la Nación, en el brevísimo lapso de sólo un mes. El Congreso de la Unión fue convocado a sesiones extraordinarias, el día 2 de marzo de 1933 y ya el 29 de los mismos mes y año hizo la promulgación de tan importantísimas reformas constitucionales, previo el cómputo de la aprobación dada por las legislaturas de los Estados.

La no reelección de los senadores y diputados al H. Congreso Federal nunca fue postulada por los precursores, ni por los realizadores de la Revolución Mexicana, Madero en 1910 y Carranza en 1917. Fue una asamblea extraordinaria de un partido político con fuerza incontrastable, el órgano extralegal que sin consulta alguna de carácter democrático “dicto”, bajo la pasión creada por los acontecimientos políticos de 1928 y de 1932 y bajo la influencia y aun la sombra de los generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, las caprichosas e ilógicas reformas a la organización del Congreso Federal, olvidando tanto las doctrinas de la ciencia del derecho político, como la experiencia revelada en algunos períodos brillantes del parlamentarismo mexicano. En México la potestad de que gozaban los legisladores para reelegirse de manera inmediata e indefinidamente fue a partir de la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en 1824 hasta 1933 año en que la misma fue restringida.

Una vez establecido los antecedentes de la reelección de los miembros del Poder legislativo en México y de lo cual podemos señalar que son los antecedentes constitucionales del artículo 59 de la Constitución del 5 de febrero

de 1917, el cual fue reformado por última ocasión por Decreto Publicado en el “Diario Oficial de la Federación” el 29 de abril de 1933, para quedar de esta manera:

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

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

Como evidentemente se enuncia “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato”. Esta muy claro que por ningún motivo se permite la reelección inmediata legislativa.

1.2.7.2. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN.

La prohibición de reelección inmediata para diputados y senadores fue ampliada en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “*Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes*”, precepto que como es obvio, figura en las constituciones estatales.

Como es claro reconocer que el origen de la reforma de 1933, a la no reelección inmediata legislativa a fin de centralizar el poder, y alcanzando así a las legislaturas locales, se deterioraba a un más el poder legislativo frente al ejecutivo.

El Doctor Jorge Madrazo indica que siendo “tan importantes, las legislaturas locales no han sido objeto de estudios serios y sistemáticos, tal como ha sucedido con el resto de la temática del derecho constitucional en las entidades federativas. ...las legislaturas locales se encuentran en la encrucijada del constitucionalismo democrático de nuestro país”.²⁷ Ello resulta un comentario de mucha importancia, ya que debemos tomar muy en cuenta los estados federados, es decir, que la Democracia no solo se de en el ámbito Federal, sino que se lleve a cabo en los tres ámbitos de gobierno.

El Doctor Miguel Carbonell señala que “uno de los factores que hay que considerar respecto de las legislaturas locales y que no se encuentran en la Federación es que, al ser los congresos de los Estados Unicamerales, la no reelección inmediata implica la separación absoluta de un legislador saliente con el poder legislativo, a menos que ese legislador pase al poder legislativo federal. Esto puede traer como consecuencia que aumente considerablemente la dependencia de la legislatura local, las perspectivas de una carrera política se centran en pasar al poder ejecutivo o judicial locales”.²⁸

Es necesario también que se considere por lo tanto la reelección de los Diputados locales, ya que igualmente forman parte de un cuerpo colegiado que tiene a su cargo proyectos a los cuales se les tiene que dar continuidad. Los Diputados tienen que responder a quienes confiaron en ellos y en buena parte esto se lograría a través de la reelección inmediata.

²⁷Carbonell, Miguel “Sobre la no reelección legislativa en México: Elementos para el debate”, México, Revista QUÓRUM, año VII, núm. 63, diciembre 1998, Pág. 41

²⁸Carbonell, Miguel “Sobre la no reelección legislativa en México: Elementos para el debate”, Ob. Cit., Pág.41.

Para finalizar el tema, podemos observar que de los textos constitucionales citados se destaca que la Constitución de Cádiz de 1812, prohibió la reelección inmediata de los diputados; la Constitución de Apatzingán de 1814, de igual manera no permitió la reelección inmediata de los miembros del Supremo Congreso; la Constitución Federal de 1824, no estableció prohibición alguna para la reelección inmediata de los miembros del Congreso Nacional; las Siete Leyes Constitucionales de 1836, no expresaron rechazo a la reelección inmediata de los miembros del poder legislativo; las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, permitieron la reelección inmediata de los miembros del Congreso; la Constitución federal de 1857, no estableció prohibición alguna para la reelección inmediata legislativa; de igual manera, la Constitución de 1917, originalmente no prohibió la reelección inmediata legislativa, y que, mediante la reforma publicada, el Diario Oficial de la federación, el 29 de abril de 1933, es cuando se prohibió esa acción.

CAPÍTULO II

“SITUACIÓN ACTUAL DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO”

2.1. La garantía del derecho fundamental del sufragio.

El sistema representativo de gobierno exigió una fórmula en la que el pueblo tuviera la participación, Es a través del sufragio como se obtiene la participación popular en la gestión de los intereses de la colectividad. A través de este proceso, cuando se trata de la función electoral, los ciudadanos hacen la elección de aquellos individuos que a nombre de la Nación, van a desempeñar los cargos de carácter público.

La conquista del voto para integrar el poder público es una etapa de la historia política del hombre en el que éste afirma plenamente su individualidad, es la lucha por la libertad. El hombre nació para ser libre y a través de los siglos ha combatido para obtener su libertad, para conservarla, y si la ha perdido, para recuperarla.

El Sufragio Universal, significa la voluntad general de la Nación, el Doctor Tena Ramírez lo define como “...la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos; la suma de votos revela, unánime y mayoritariamente, la voluntad general”. Lógico es que un sistema representativo crease una fórmula mediante la cual el pueblo pudiera expresarse sin restricciones y con libertad. Por lo mismo, la principal característica del sufragio universal es la de ser secreto, lo que garantiza su libre ejercicio. En lo que concierne a su particularidad de universal, se define cuando se postula el principio “un ciudadano, un voto”.¹ Este principio establece que el peso de cada voto es el mismo.

¹ Calzada Padrón Feliciano, Derecho Constitucional, Colección de Textos Universitarios, Harla, México, D.F., Pág. 115.

La suprema importancia del sufragio en la vida política se ha convertido en una razón mundial. La Declaración Universal de los Derechos del hombre, emitida por la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas en 1948, estatuye que: la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esa voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

El sufragio nació como un derecho restringido, casi como un privilegio, aun en los estados de organización republicana y democrática. El Estado romano formaba una congregación de gentes, curias y tribus que celebraba sus comicios practicando una especie de democracia directa en la época de los reyes y democracia representativa en los tiempos de la República, ejerciendo el voto en ocasiones mediante el depósito en las urnas de unas pequeñas bolas que han heredado su nombre a las modernas boletas electorales.

El sufragio en siglos anteriores a nuestra era y en aquellos países en donde a los funcionarios se les elegía por medio de la elección popular únicamente tenían derecho a ello un determinado número de personas privilegiadas, habiéndosele negado este derecho al mayor número de la población por diversas circunstancias tales como: por razones de raza, de sexo, de instrucción, edad, por motivos económicos. Tal es el caso de los Estados Unidos, país que se llama cuna de la democracia moderna, la discriminación racial también se manifestó a través de la restricción del sufragio, a tal grado que hizo exclamar a Abraham Lincoln: “Considero la exclusión en masa de la gente de color de la jurisdicción electoral como incompatible con los verdaderos principios democráticos”.²

² Aldana Robledo, Mario. La Institución de los Diputados de Partido, Editor Talleres de B. Costa-Amic, México 1973. Pág. 65.

El advenimiento del sufragio universal en Europa, encontró al viejo continente en los momentos en que salía a la luz el Manifiesto Comunista. Ello permitió a Karl Marx expresar su deseo de que el sufragio universal sirviera a los intereses del pueblo como el sufragio restringido había servido a los de las clases altas.

El derecho electoral de la mujer cobra vigencia en el siglo XX. En 1906 Finlandia otorga a la mujer el derecho al voto y varias mujeres ocupan escaños en la primera vez que votan. El advenimiento de la Primera Guerra Mundial congeló el primer movimiento feminista en Gran Bretaña. No obstante, el Parlamento Inglés reconoció el derecho del voto a la mujer en 1918, aceptado después por las leyes francesas y norteamericanas. La llegada de la juventud y de la mujer a las urnas universaliza aún más el sufragio. Latinoamérica fue lenta para admitir el sufragio femenino: Ecuador lo otorgó en 1929; Brasil y Uruguay en 1932; Cuba en 1934; El Salvador en 1939; La República Dominicana en 1942; Argentina en 1947 y finalmente México hasta 1953.

En México, encontramos el sufragio universal antes que en Europa. La Constitución de Apatzingán, en este aspecto, era superior a la Constitución Francesa de 1791, y a la Constitución de Cádiz de 1812, que restringía el sufragio a los españoles y a los criollos. En el siglo pasado, existían dos clases de restricción al sufragio, la primera de carácter censatario (en razón de la propiedad) y la segunda de índole capacitario (por el grado de instrucción académica). En México, estas dos limitantes quedaron al margen con la reivindicación – lograda en la Revolución – por lo que el Presidente Venustiano Carranza, propuso que el voto directo en las elecciones, no exigía mas requisito que el tener plenos derechos ciudadanos. Por ello se dijo ante el Congreso Constituyente de Querétaro “Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la Soberanía Nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas

condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder...”³ Es a partir de la Constitución de 1917, donde queda establecido el voto libre, secreto y directo para todos los puestos de elección popular; por tanto es de suma importancia el respeto al voto del ciudadano.

Según nuestra Constitución (artículo 35, fracción I y II), es prerrogativa del ciudadano votar en las elecciones populares y ser votado para todos los cargos de elección popular. De este modo la exclusividad que deriva del concepto de prerrogativa, sustrae del total de la población a los ciudadanos en su carácter de titulares únicos del derecho de voto, en el doble aspecto de derecho a designar y a ser designados.

El artículo 36 dice en su fracción III que *son obligaciones del ciudadano de la República votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.*

Y lo que la Ley electoral señala, es que deben votar en el distrito electoral que les corresponda. Surge así la cuestión a la que nos referíamos; si el derecho de votar en los términos de la Constitución, es un derecho o una obligación.

En consecuencia cuando se menciona el voto como una prerrogativa del ciudadano es con el objeto de establecer un límite al Estado de manera que éste no impida el ejercicio del voto desde el momento que ha sido reconocido.

Para que un gobierno sea democrático, necesita de instituciones que la fortalezcan, además de que debe utilizar un procedimiento adecuado. Uno de los elementos esenciales de la democracia es el sufragio, ya que corresponde a este

³ Orozco Gómez, Javier, Estudios Electorales, Editorial Porrúa, México, 1999, Pág. 30.

desempeñar un papel de extraordinaria importancia, porque constituye el fundamento básico para el desarrollo de un auténtico proceso democratizador. El Autor Daniel Moreno afirma: “Es a través del sufragio como se obtiene la participación popular en la gestión de los intereses de la colectividad. A través de este proceso, cuando se trata de la función electoral, los ciudadanos hacen la elección de aquellos individuos que, a nombre de la Nación van a desempeñar los cargos de carácter electivo”.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el Libro Primero del Título Segundo, llamado “De la participación de los ciudadanos en las elecciones”, en su Capítulo Primero de su artículo 6° en relación con el punto primero establece respectivamente, lo siguiente:

Artículo 6

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:
 - a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código, y
 - b) Contar con la credencial para votar correspondiente.

Nuestra Constitución por ejemplo señala en su artículo 39 “*La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo.*” queda caracterizada la estructura jurídico política del Estado Mexicano, como decisión soberana del pueblo, al definir de manera inequívoca que ésta reside en él y que, además se constituye como una prerrogativa permanente el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno, la noción del pueblo en el pensamiento de

Rousseau, es la idea de la Revolución Francesa, es la idea de la libertad, es el anhelo de los hombres por alcanzar la felicidad y realizar un destino”.⁴

Este artículo está estrechamente ligado con el artículo 40 de nuestra ley fundamental, puesto que tanto los conceptos como su concreción se apoyan mutuamente ya que dispone la forma de constituirse la nación mexicana al establecer: “*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal...*” Las expresiones que delimitan la forma de organización, son entonces parte de la decisión de la voluntad popular. La disposición constitucional, que convierte a México en una república representativa, se traduce en el hecho de que es el pueblo quien elige, mediante los instrumentos político-electorales establecidos, a un grupo de personas que, en número previamente determinado, tendrá la legítima representación popular para el período fijado por el reglamento.

De esta manera en nombre del pueblo quedan facultados para tomar las decisiones correspondientes, y de paso crean las normas jurídicas; surge el artículo 50, que deposita el órgano legislativo en dos Cámaras, así como el artículo 51, que denomina “*representantes de la Nación*” a los diputados, y no solo de una determinada circunscripción electoral; esto es por medio de sus representantes los ciudadanos participan en las decisiones estatales, instituyendo una serie de normas jurídicas que regulan la vida en sociedad. De este modo, en el poder legislativo se encuentra la representación de toda la Nación. La participación ciudadana en la “Cosa Pública” se manifiesta a través del voto en las elecciones, mediante las cuales determina quién o quienes le representarán en el órgano mencionado. El Doctor Jorge Carpizo afirma: “...la representación implica una sustitución de la voluntad, es un querer y obrar de otros. El cuerpo colegiado representante debe ser una imagen del querer de la comunidad representada”.⁵

⁴ Cueva, Mario de la. La idea de la Soberanía, Estudio Preliminar a la Soberanía de Herman Heller, UNAM, México 1963, Pág. 325.

⁵ Calzada Padrón Feliciano, Derecho Constitucional, Colección de Textos Universitarios, Harla, México, D.F., Pág. 295.

Actualmente debemos observar que el proceso electoral, y la libertad de elegir a nuestros gobernantes en cuanto es un vehículo para expresar la soberanía del pueblo, realizar el autogobierno y legitimar la lucha por el poder, resulta quizá el rango más característico de la democracia.

En un sistema representativo –como el nuestro– la democracia comprende la integración de órganos de representación popular y el goce pleno del derecho al voto, es que debe ser secreto; a partir de que se adquiere la calidad de ciudadano y teniendo un modo honesto de vivir; sin limitaciones de sexo, ideología. Es decir, exige que la elección del ciudadano no sea conocida por terceros, con el objeto de proteger y garantizar la libre decisión electoral de las personas. Para garantizar este principio se utilizan diversos instrumentos como las urnas, mamparas, etc., que permiten al ciudadano emitir su voto sin interferencias ni presiones.

Resumiendo y a opinión nuestra, se puede afirmar que los ciudadanos deben votar en las elecciones porque de lo contrario, estará negando la conquista de un derecho, que le permite elegir a sus representantes y un programa político que guiará el rumbo de nuestro gobierno. En cambio, no votar significa indiferencias a los derechos políticos, preferencia por formas de gobierno autoritarias o hereditarias, vemos que el cuerpo electoral o ciudadanos con derecho a voto son quienes determinan a la persona que debe confiarse una actividad estatal. El ciudadano que vota, toma posición frente a una cuestión objetiva y da, en alguna forma, una respuesta objetiva, la mayoría de los votos emitidos es lo que decide. El si o no de la mayoría de los votos emitidos vale entonces como decisión de todo el pueblo, y por eso también como voluntad de los que han sido derrotados, y además, como voluntad de los que no han tomado parte en la votación y de los que no tienen derecho al voto.

Sin lugar a dudas que ello es un claro ejercicio de la soberanía del pueblo, de la misma manera en que él lo dispuso a partir de la elaboración, promulgación y cumplimiento de su ley fundamental de la Nación; su Constitución Política.

2.2. Función Legislativa del Congreso.

Las facultades que la Constitución confiere al Congreso de la Unión se encuentran de manera explícita y detallada en el artículo 73 como facultades generales del Poder Legislativo en general; entre las facultades del Congreso de la Unión hay algunas que tienen el carácter de legislativo, pero también otras diferentes, que son político-administrativas, y político-jurisdiccionales. Este conjunto de facultades constituyen la competencia que genera la actividad del Congreso y que en general se encuentra establecida en la fracción final del propio artículo 73 que concede al Congreso la facultad de 'expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades (que enumera el mismo) y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión'.

En lo que concierne a las funciones del Congreso, el tratadista Jorge Carpizo afirma: "La función primordial del Poder legislativo es crear la ley, que es una norma de carácter general y abstracto; también expide decretos, que son normas que se refieren a determinadas personas, lugares o tiempos; impone las contribuciones; realiza ciertas labores administrativas como el nombramiento de su propio personal; concede amnistías y, en determinados supuestos, conoce y resuelve sobre las faltas del titular de poder ejecutivo y de otros altos funcionarios. De estas ideas nítidamente inferimos la radica diferencia que hay entre tales facultades implícitas y las *facultades reservadas* a las legislaturas locales, pues en tanto que las primeras no pueden existir sin atribuciones constitucionales expresas y cuya normación importa su objeto o fin, las segundas son susceptibles de desempeño en materias que la Constitución no adscribe al Congreso de la Unión, en puntual observancia del principio contenido en su artículo 124. Las facultades

que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

El funcionamiento de dicho poder ha sido objeto de diversas ordenaciones y sistematizaciones atendiéndose a su manera de actuar, según se trate de las facultades conferidas constitucionalmente al Congreso de la Unión en su integridad, o bien de las que la propia Constitución establece para cada una de las Cámaras de manera exclusiva.

La función legislativa del Congreso, a grandes rasgos, consiste en que éste o sus Cámaras formulan o producen, a través de un proceso determinado por la Constitución, normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas.

Los pasos metódicos que deben seguirse para realizar esta actividad, llevan por nombre “proceso legislativo” el cual consta de las siguientes etapas:

- a) Iniciativa
- b) Discusión
- c) Aprobación
- d) Sanción
- e) Promulgación
- f) Publicación
- g) Iniciación de Vigencia.

a) Iniciativa

Considerada como el acto a través del cual el Presidente de la República, los Diputados o los Senadores del Congreso de la Unión, así como las legislaturas locales de los Estados de la Federación someten a consideración del Congreso de la Unión un proyecto de ley o decreto.

b) Discusión

Considerada como el acto por medio del cual las Cámaras del Congreso de la Unión deliberan acerca de las iniciativas de proyectos de ley o decreto, con el fin de determinar si deben o no ser aprobadas.

c) Aprobación

Acto por el que las Cámaras aceptan un proyecto de ley o decreto de forma total o parcial. La ley discutida y aprobada por ambas Cámaras será enviada al Ejecutivo.

d) Sanción

Es la aceptación de una iniciativa de ley o decreto por el Ejecutivo. El Ejecutivo para que le de su sanción. La negativa del Ejecutivo a dar la sanción se llama "veto".

e) Promulgación

Es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo respecto a que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida. Para tal efecto, el Ejecutivo certifica la autenticidad de la ley, de forma tal que nadie puede negar u objetar su existencia ni legalidad, dándole fuerza para que se cumpla por la autoridad y los individuos, al mismo tiempo que se dispone su publicación.

f) Publicación

Una vez aprobada la ley, sancionada y promulgada, se da a conocer a quienes deben cumplirla. El medio que tiene el poder público para dar a conocer una ley o un decreto es el *Diario Oficial de la Federación*.

g) Iniciación de Vigencia

Se entiende el momento en que una ley comienza a obligar y surten sus efectos como tal.⁶

Resumiendo, agregaremos que el alcance de las facultades implícitas del Congreso de la Unión que se consagran en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, debe decirse que éstas son *medios normativos* para que este organismo realice, a través del poder o función legislativa, las atribuciones que expresamente consigna en su favor la Constitución o las que ésta instituye para los demás órganos del Estado federal mexicano.

2.2.1 Concepto de Legislación.

Legislación (del latín *legislatioonis*): “Se ha denominado legislación al conjunto de leyes vigentes en un lugar y tiempo determinados”.⁷

En los países de derecho escrito, la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales. Podríamos definirla como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes.

⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *Ibidem* Pág. 222.

⁷ Diccionario Jurídico Mexicano. *Ibidem* Pág. 1933

Existen otros significados que igualmente se adscriben al término “legislación” entre los cuales están los siguientes:

- La ciencia de las leyes
- Conjunto o cuerpo de leyes que integran el derecho positivo vigente en un Estado.
- Totalidad de las disposiciones legales de un pueblo o de una época determinada.

Para que haya legislación, es necesario un órgano competente (legislador) que por medio de la palabra establezca una norma general. Pero para que se produzca este establecimiento, es necesario todo un procedimiento al cabo del cual existe la nueva ley.

De esta forma, para nosotros; En la función legislativa, el Estado establece reglas generales, abstractas; en la jurisdicción y en la administración, despliega una actividad individualizada, resuelve directamente tareas concretas; tales son las respectivas nociones más generales. De este modo, el concepto de legislación se identifica con los de producción, creación o posición de derecho.

2.3. Facultades 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. En consecuencia, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son político-administrativas, político-económicas y en un caso específico político-jurisdiccionales.

Dentro de la primera fracción del artículo 74 Constitucional se comprende la que consiste en "Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral de la Federación". La segunda fracción consiste en coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.

Una facultad exclusiva muy importante de dicha Cámara concierne a la materia relativa a las finanzas públicas. Tal facultad, a que se refiere la fracción IV del citado artículo 74, consiste en "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 envíe el Ejecutivo Federal, según lo establece la misma disposición constitucional.

Las dos facultades que se acaban de enunciar revisten suma importancia para la vida económica del país, pues estriban en *controlar la actividad del Presidente de la República y de los Secretarios del Despacho*, en lo que atañe tanto a la formulación del presupuesto anual de egresos, como a los gastos públicos que se hubieren efectuado en el año anterior.

Como su nombre lo indica, el presupuesto de gastos importa el conjunto de erogaciones de diversa naturaleza que anualmente debe hacer la Federación para el sostenimiento y funcionamiento de todos los órganos centralizados y descentralizados, a través de los cuales se atienden los múltiples ramos de la administración pública federal, incumbiendo su elaboración al Presidente de la República.

Para garantizar el oportuno desempeño de las mismas, la propia fracción IV del artículo 74 de la Constitución consigna diversas prescripciones. Así se obliga al Presidente de la República a presentar ante la aludida Cámara las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto, *a más tardar el día quince del mes de noviembre de cada año* o hasta el 15 de diciembre en el caso de que asuma el cargo el día 1º del mismo mes a efecto de que con cierto desahogo se puedan discutir y revisar.

También dicha disposición constitucional impone a los Secretarios del Despacho con cuyos ramos se relacionen dichas iniciativas y proyectos, la obligación de comparecer ante la aludida Cámara para producir la información pertinente.

La misma fracción IV del invocado artículo 74 prohíbe la existencia de "partidas secretas" que no se consideren necesarias, debiéndose emplear en este último caso por los mencionados Secretarios del Despacho "por acuerdo escrito del Presidente de la República".

La facultad revisora de la cuenta pública tiene por objeto "conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas". A este respecto, debe recordarse que como dependencia directa de la Cámara de Diputados existe la *Contaduría Mayor de Hacienda*, a la que la misma disposición constitucional que comentamos le otorga la importante facultad de realizar el examen de dicha cuenta pública, a efecto de que si "aparecieren discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley".

El penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 74 señala, constriñe al Presidente para presentarla a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión *"dentro de los diez primeros días del mes de junio"* de cada año. Estimamos que esta Comisión, una vez recibida la cuenta pública, debe turnarla a la aludida Contaduría Mayor para que ésta la revise y la someta a la discusión y aprobación de la Cámara de Diputados con todas las observaciones que, en su caso, se formulen.

Por último, el plazo de que dispone el Ejecutivo Federal para presentar las iniciativas de leyes de ingresos y los presupuestos de gastos y que fenece, según hemos dicho, el quince de noviembre de cada año, o hasta el 15 de diciembre en el supuesto del artículo 83 constitucional, sólo puede ampliarse "cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven", prevenciones que también rigen tratándose de la presentación de la cuenta pública. Es evidente que la mencionada Cámara puede acceder o no a la referida solicitud, de acuerdo con las facultades de control económico con que las disposiciones constitucionales comentadas la invisten.

Se concluye indubitadamente que dentro de nuestro sistema constitucional el Presidente de la República está subordinado a la Cámara de Diputados en lo que respecta a la trascendental actividad económica que tiene a su cargo. No se justifica, pues, desde el punto de vista jurídico, la idea de que el Presidente es una autoridad con poder ilimitado y que puede disponer a su antojo de las finanzas públicas de México. Si los miembros integrantes de dicha Cámara, en consecuencia, desempeñaran las facultades que hemos reseñado con todo valor civil y con un espíritu de servicio al pueblo de México, el control que entrañan tales facultades no sólo existiría como mera declaración constitucional, sino que se ejercería en la realidad política-económica de México para beneficio del país.

Las facultades exclusivas de carácter político-jurisdiccional con que está investida esta Cámara son *acusatorias, de desafuero y destitutorias*. En el primer caso, según dijimos en ocasión anterior, corresponde al mencionado órgano formular acusaciones ante el Senado por delitos oficiales que cometan los altos funcionarios del Estado, y en el segundo, le compete erigirse en gran jurado para determinar si contra éstos ha lugar o no a proceder por delitos del orden común.

La Cámara de Diputados no sólo tiene las facultades exclusivas previstas en el artículo 74 constitucional, sino que goza de "Las demás que le confiere expresamente la Constitución". (frac. VIII).

2.4 Requisitos actuales para ser Diputado.

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

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, señala que en términos generales el diputado es: una persona electa para fungir como representante de un cuerpo u organismo. Constitucionalmente, el diputado es la persona electa mediante sufragio popular para representar a los electores en una asamblea legislativa. En el derecho Constitucional Mexicano, "el diputado es un representante de la nación electo popularmente cada tres años, para integrar la

Cámara de diputados, que es una de las dos en que se divide el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, o asamblea legislativa”.⁸

Se observa, que la constitución establece los requisitos y calidades que las personas deben reunir para formar parte del Congreso de la Unión. En este sentido para ser diputado se requieren siete requisitos que señala el artículo 55 de la Constitución y que son los siguientes:

ARTÍCULO 55: Para ser Diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;*
- II. Tener veintiún años cumplidos al día de la elección;*
- III. Ser originario del Estado donde 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;*

⁸ Diccionario Jurídico Mexicano; Idem. Pág. 1149

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;

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

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

VII. No estar comprendidos en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 de la Constitución Federal.

La primera fracción exige la nacionalidad por nacimiento en el ejercicio de sus derechos; por tanto los extranjeros no pueden llegar a ocupar este cargo. Toda función política exige en el individuo el requisito de la ciudadanía; por eso el poder ser votado para los cargos de elección popular es prerrogativa del ciudadano, según lo dice en términos generales el artículo 35, fracción II y lo reitera respecto a los representantes populares la frac. I del artículo 55.

Por lo que hace al segundo requisito para ser diputado, No basta tener dieciocho años, sino que es necesario tener como mínimo veintiún años para ser diputado, según el artículo 55, fr. II, Como los requisitos de nacionalidad y de

edad, además del modo honesto de vivir, son los que integran la ciudadanía, debemos entender que por variar aquellos dos primeros requisitos, cuando se trata de diputados y senadores, la ciudadanía requerida en éstos es especial.

Nada tiene de extraño que se exija una edad mayor de dieciocho años para ser diputado, pues las funciones que éstos desempeñan son de gran importancia para el desarrollo integral del país, son más delicadas que las de simple ciudadano.

Del tercer requisito podemos decir, que si bien el artículo 51 de la Carta Magna señala que los Diputados son representantes de la nación entera, se podría pensar que no tiene razón de ser esta fracción al exigir la condición de ser originario o vecino del distrito o región que representen, sin embargo esta se ve justificada por el hecho de que si bien en el Congreso de la Unión se discuten asuntos de interés nacional, de que puedan ventilarse en las Cámaras cuestiones que atañen directamente a regiones determinadas del país; querellas de límites, problemas relativos a la constitucionalidad de los Poderes de un Estado, son claros ejemplos de lo dicho y para cuya atinada resolución sería conveniente que los representantes elegidos por la región afectada estuvieran especialmente preparados, por su nacimiento o por su vecindad en el Estado que representan para poder valorar los problemas del mismo y así decidir lo mas conveniente.

Pero la razón fundamental por lo que estimamos que la fracción impugnada debe subsistir, consiste en que es la población electoral la que debe conocer al candidato. Aunque el diputado o senador representa a todo el país, la elección de cada uno de ellos no se hace por el país entero, sino por distritos electorales o por Estados.

Las fracciones IV y V del artículo 55 se refieren a la imparcialidad en la elección. Evitar que se haga una duplicidad de funciones. Los requisitos que ellas fijan son de índole negativa, pues consisten en no ocupar ninguno de los puestos

públicos que podrían servir al candidato para inclinar la votación en su favor o para cometer fraude en la elección.

El penúltimo requisito que establece el artículo en comento está relacionado con el artículo 130, inciso d) Constitucional, el cual indica que los ministros de cultos como ciudadanos podrán votar, pero no podrán ser votados. Sin embargo, también establece que quienes lo hubieren dejado de ser con la anticipación y forma que establezca la ley reglamentaria, sí podrán ser votados. A este respecto el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece que para que estas personas puedan ser votadas para cargos de elección popular, se requiere que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes del día de la elección (dando aviso a la asociación religiosa o a la Secretaría de Gobernación dentro de los treinta días siguientes). Este requisito se encuentra plenamente justificado debido a las experiencias ya vividas en nuestro país y tiene como fin evitar que estos influyan en la población manipulándolos y utilizando la creencia y valores religiosos para obtener resultados electorales a su favor.

Finalmente, el último requisito que este precepto constitucional establece tiene concordancia con el artículo 59, prohíbe la reelección de los diputados y senadores para el período inmediato; al no hacerse distinción alguna, debe entenderse que los propietarios no pueden ser reelectos como propietarios ni los suplentes como suplentes; por no ser caso de reelección, el suplente puede ser electo propietario en el período inmediato, siempre que no hubiere estado en ejercicio; en cambio, el propietario no puede ser electo en el período inmediato con el carácter de suplente, pues aunque no se trata de una reelección, la Constitución supone que el propietario puede gozar de suficiente fuerza política para alcanzar la suplencia en el período siguiente. Esta medida tiene como finalidad evitar que los representantes de elección popular se perpetúen en el cargo.

2.5. Concepto de diputado propietario y diputado suplente.

Diputado Propietario.

“Es un Representante popular que asume en forma inmediata la titularidad de las funciones correspondientes, después de haber concluido el procedimiento de calificación, validez y legitimidad del proceso electoral respectivo”.⁹

Diputado suplente.

“Es el representante popular, que en el caso de la separación temporal o definitiva del propietario, asume la titularidad y ejercicio de las funciones inherentes al cargo. La calidad de suplente, se produce, independientemente de la participación en el proceso electoral, cuando el propietario se encuentra activo después de que la autoridad electoral declara la validez y legalidad de los comicios. La suplencia, solo se transforma en titularidad por la inexistencia física o la pérdida definitiva de la investidura en cualquier momento en que ésta se produzca”.¹⁰

2.6. Concepto de diputado federal y de distrito local federal.

El Diputado Federal.

Se trata de una persona elegida por la ciudadanía que sufragó a través del voto en un tiempo determinado y dentro de un territorio, la decisión de nombrarlo como representante nacional para contraer derechos y obligaciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos marca y que es reconocido para formar parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Se le llama Federal porque las decisiones tomadas abarcan las partes integrantes de la federación que son los Estados de la República.

⁹Compendio de Terminología Política, Editores Icadep Instituto de Capacitación y Desarrollo Político A.C., P.R.I., Estado de México 2000, Pág. 48

¹⁰Compendio de Terminología Política, Ob. Cit. Pág. 48

Distrito Electoral Federal.

Va a ser aquella división administrativa de un territorio o población de la República para efecto de celebrar elecciones. Para los efectos electorales, la República Mexicana se divide en 300 distritos electorales uninominales, para que cada diputado federal represente un número similar de habitantes y que ningún Estado de la federación cuente con menos de dos diputados federales uninominales. Cabe señalar que ningún Distrito Electoral Federal Uninominal podrá comprender territorio de dos o más entidades federativas.

2.7. Concepto de diputado local y de distrito local electoral.

Diputado Local.

Va a ser aquella persona electa por los sufragantes de un territorio local determinado, dentro de un Estado de la República para representarlos en un Congreso estatal, que será llamada Legislatura del Estado. Su período de trabajo será el de tres años. Se le llama local porque sus decisiones competen únicamente los derechos y obligaciones que dispone la Constitución Estatal.

Distrito Local Electoral.

Va a ser aquella división administrativa de un territorio o población formado por colonias, zonas, regiones, Municipios; donde se llevan a cabo elecciones para elegir a los representantes populares de un Estado.

Las zonas de determinación para la división territorial son impuestas a las Constituciones Locales por la Constitución General de la República. El artículo 41 dispone en su párrafo primero que *“...los Estados,... en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”*

2.8. Los diputados de mayoría relativa y los plurinominales.

La Cámara de Diputados se integra con quinientos diputados, de los cuales trescientos son uninominales, elegidos mediante el sistema de mayoría relativa y doscientos plurinominales, electos por representación proporcional.

En cuanto a los Diputados de mayoría relativa, el territorio de la República se divide en trescientos distritos electorales, el candidato de cada partido político, una vez terminada su campaña y hecha la elección, si obtiene el mayor número de votos en su distrito, le corresponderá la curul en la Cámara de Diputados.

Mencionemos la elección de los 300 diputados federales por el Principio de Mayoría Relativa. Esta se realiza en igual número de distritos uninominales, (artículo 54 constitucional). La distribución de los 300 distritos uninominales entre las 32 entidades federativas se determina en función del porcentaje de la población que reside en cada una de ellas sobre el total nacional, para lo cual se consideran los resultados del censo de población y vivienda, que en México se realizan cada diez años. Es importante destacar que, tal como se ha indicado, de conformidad con una disposición constitucional, bajo ninguna circunstancia la representación de una entidad federativa podrá ser menor de dos diputados de mayoría (artículo 53), esto es; deberá comprender cuando menos dos distritos uninominales.

Los diputados de representación proporcional se distribuyen entre cinco circunscripciones electorales plurinominales que determina el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), cuyo principal requisito para que los partidos políticos tengan derecho a que se les asigne determinado escaño, es necesario obtener cuando menos el 2% de la votación total (artículos 51, 52, 53 y 54 Constitucionales, y artículo 2 de la Ley Orgánica del Congreso General).

Los candidatos a diputados, por este principio, no hacen una campaña propia, sino que simplemente cada partido político incluye a determinadas personas en una lista que es publicada en los periódicos de circulación nacional y, dependiendo del número de curules asignadas por mayoría relativa y a la votación total que obtenga el partido, obtienen la curul. Esto es; se trata de una técnica de escrutinio en la que el voto es aplicado por varias candidaturas simultáneamente. Es usada en las elecciones de candidatos a ocupar escaños en el poder legislativo y supone la presentación de listados en los que aparecen los nombres de los diversos candidatos que postulan los Partidos Políticos participantes en la Contienda electoral.

Al respecto, a pesar de que los diputados en general son representantes de la nación, se ha considerado que los plurinominales representan a su vez a los partidos políticos.

En relación a esta Cámara, como antecedentes, en el texto original de la Constitución de 1917, la elección del representante se basaba sólo en el principio del voto individual, correspondiéndole la curul a quien obtenía la mayoría de votos en un determinado distrito electoral, este último fijado por el número de habitantes. Es decir, que la Constitución contemplaba solo el sistema de mayoría relativa para la integración de la Cámara de Diputados.

De tal forma, con la existencia de un partido político preponderante, a partir de 1929, se dio lugar a que durante varios años la representación de los partidos políticos de oposición en esta Cámara fuera casi inexistente, porque estos no llegaban a ocupar posiciones importantes. Sin embargo, en 1963 se llevó a cabo una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de Julio, que estableció el denominado sistema de diputados de partido, con el propósito de fortalecer la presencia de diputados provenientes de partidos políticos de oposición, para lo cual el partido que obtuviese más del 2.5% y, posteriormente, en 1972 mas del 1.5% de la votación total tendría derecho a

acreditar diputados de partido y a que se le asignasen asientos, garantizando así fuerza política, ingresos y mejores cuadros a la oposición.¹¹

Históricamente, la representación proporcional surge como una lucha de las minorías para compartir el poder, por lo que una parte de la doctrina ha considerado a los sistemas proporcionalistas como fórmulas propias para la expresión de ellas.

Específicamente el artículo 54 Constitucional, se desprende las siguientes reglas en relación al principio de mayoría relativa y el de representación proporcional.

1. Aquél partido político que alcance el 2% de la votación nacional de las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que se le asignen asientos de representación proporcional (fracciones I, II y III);
2. Ningún partido político podrá tener mas de trescientos diputados por ambos principios – mayoría relativa y representación proporcional – (fracción IV);
3. Ningún partido político podrá tener una representación que exceda de ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Como excepción, esta última situación no se aplicará al partido político que, por sus triunfos uninominales, obtenga un porcentaje de asientos superior al porcentaje de su votación nacional mas el 8% (fracción V);
4. Una vez adjudicados los diputados de representación proporcional bajo los dos supuestos anteriores, los partidos que reencuentren bajo el supuesto de la primera regla se les adjudicará diputados de representación proporcional (fracción VI).

De esta forma podemos concluir que cada partido político presenta una lista con los nombres de los candidatos (de acuerdo a las curules a ocupar) y los electores votan por el partido de su preferencia, donde finalmente se contabilizan

¹¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Id. Pág. 87.

los votos obtenidos por cada partido y así resulta un determinado número de representantes de cada partido político. Es por ello que a los legisladores electos mediante éste sistema se les denomina también legisladores de partido.

2.9. Relación entre la Cámara de Diputados con la de Senadores.

Las relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado se inscriben en la estructura de la organización bicameral del Poder legislativo en México, permite que las Cámaras del Congreso General realicen las funciones que le asigna la Constitución según lo establece el artículo 73 de la Carta Magna. En este apartado se intentará analizar, en el contexto de un programa general, las relaciones organizativa y estructural que guardan entre sí las dos Cámaras del Poder Legislativo en su actual organización.

De acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso, el sistema bicameral en México abarca una serie de funciones interdependientes para el buen desempeño de las tareas del Congreso de la Unión, las cuales pueden desempeñarse de las siguientes formas:

- a) separada y sucesivamente (facultades del Congreso de la Unión, por ejemplo la ley; dentro del curso normal del proceso legislativo;
- b) Conjunta y simultáneamente (facultades del Congreso de la Unión como asamblea única, por ejemplo el artículo 69 Constitucional que prevé que la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentara un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país;
- c) separada y no sucesivamente (facultades exclusivas de cada una de las Cámaras). Por ejemplo, en lo que concierne a la Cámara de Diputados, las facultades exclusivas de la misma se encuentran detalladas en el artículo 74, de la Constitución como por ejemplo y respectivamente la aprobación

del presupuesto de egresos de la Federación. y las que son propias de la Cámara de Senadores aparecen en el artículo 76 de la Constitución; como por ejemplo, la ratificación de tratados internacionales;

- d) Separada y no sucesivamente pero que no constituyen facultades exclusivas sin que haya intervención de la otra pero que son comunes a ambas en cuanto a su régimen interno (como son las facultades administrativas de las Cámaras previstas en el artículo 77, por ejemplo nombrar a sus empleados y dictar sus reglamentos interiores.

De esta manera, en el sistema bicamaral del Poder Legislativo mexicano se da una auténtica y funcional interdependencia, misma que queda vitalmente puesta de manifiesto en el artículo 68 constitucional donde se estipula que: *ninguna cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra...* traducida en una indisoluble colaboración funcional, la interdependencia de nuestro sistema bicamaral se refleja también en que la labor legislativa no puede realizarse al margen de la concurrencia de ambas Cámaras, a excepción de aquellos casos en que cada una de ellas tiene expresamente delimitadas sus facultades exclusivas y que no se refieren, en todo caso, a la expedición de leyes, pues las funciones de ratificación de un tratado o de aprobación de un presupuesto no son, evidentemente, iguales a las de la expedición de una nueva ley.

La Constitución prevé situaciones en las cuales sesionen conjuntamente las dos cámaras como Congreso de la Unión. Aquellas que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea. Los únicos casos que de esta forma de actuación consagra nuestra ley suprema, son los consignados en los artículos 84 y 85 (designación del Presidente de la República cuando falta el titular); Así el artículo 84 constitucional estipula que corresponde al Congreso erigirse en Colegio Electoral cuando, a falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años de período respectivo, sea necesario nombrar en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de

votos a un presidente interino. El mismo Congreso debe expedir, dentro de los diez días siguientes al de la designación del presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo. En caso de que el Congreso no estuviera en sesiones, la Comisión Permanente deberá nombrar de inmediato a un presidente provisional y convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con el propósito de que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria para las elecciones presidenciales, 87 (protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo) y 69 (apertura de sesiones ordinarias).

Tenemos pues, a modo de conclusión, que las sesiones conjuntas del Congreso de la Unión tienen dos modalidades; en una, de carácter solemne, se atienden cuestiones como la toma de protesta del Ejecutivo y la apertura del primer período de sesiones con la lectura del informe presidencial; en otra, la sesión conjunta se efectúa para tomar decisiones graves, referentes a la designación del presidente interino, provisional o sustituto, o bien para aprobar la suspensión de garantías.

CAPÍTULO III

“ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL REGIMEN POLÍTICO”

3.1. Elección y reelección del Poder Legislativo en algunos países de América.

En este apartado se analizarán algunas Constituciones de América en lo referente a lo que nos indican respecto a la figura de la reelección de los diputados y sus Congresos, de esta forma iniciamos con:

3.1.1. Constitución de la República de Argentina.

La Constitución de la República de Argentina ¹, establece en su artículo 44 que el Poder Legislativo de la Nación lo conforma un Congreso compuesto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires. La Cámara de Diputados se conforma de representantes, los cuales son elegidos directamente por el pueblo, “durarán en su representación cuatro años y son reelegibles pero la Sala se renovará por mitad cada bienio. (artículo 50)

La Cámara de senadores se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires los que son elegidos en forma “directa y conjunta” (artículo 54). Los Senadores durarán seis años en su función y son reelegibles indefinidamente, “pero el senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años” (artículo 56).

¹ Constitución de la República de Argentina, Acervo de Legislación, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero, 2002.

3.1.2. Constitución de la República Federal de Brasil.

La Constitución de la República de Brasil², establece en el título IV, “De la Organización de los poderes”, Capítulo I, “Del Poder Legislativo”, artículo 44, que el Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional, mismo que comprende de la Cámara de Diputados y un Senado Federal.

Los miembros de la Cámara de Diputados son representantes del pueblo, los cuales son elegidos por el sistema proporcional, en cada Estado, en cada territorio y en el Distrito Federal. Durarán en su encargo un período de cuatro años y podrán ser reelegidos.

El artículo 46 de la Constitución Brasileña establece que “el Senado Federal se compone de representantes de los Estados y del Distrito Federal, elegidos según el sistema mayoritario”. Tendrán un mandato de ocho años, pudiendo – igualmente – ser reelegidos.

El citado artículo 46 en su inciso 2, establece que “la representación de cada Estado y del Distrito Federal será renovada cada cuatro años, en uno y dos tercios alternativamente”.

3.1.3. Constitución de Cuba.

Cuba³, establece en el Capítulo IX, de los “Principios De Organización y Funcionamiento de los Órganos Estatales” en el artículo 68 que “Los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista, que se expresan en las reglas siguientes: 1. Todos los órganos representativos de poder del Estado son electivos y renovables...”

² Constitución de la República Federal de Brasil, Acervo de Legislación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero, 2002.

³ Constitución de Cuba, Acervo de Legislación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero, 2002.

La Constitución Cubana establece como órgano Supremo del Poder del Estado a la Asamblea Nacional del Poder Popular, la cual representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo. (artículo 69).

El artículo 71 de la citada Constitución, establece que “la Asamblea Nacional del Poder Popular se compone de diputados elegidos por el voto libre, directo y secreto de los electores...” Dicha Asamblea Nacional es elegida por un término de cinco años.

En Cuba, la Constitución no prohíbe expresamente la reelección de los miembros de la Asamblea Nacional, por lo que evidentemente sí se permite la reelección de los legisladores.

3.1.4. Constitución de los Estados Unidos de América.

La Constitución de los Estados Unidos de América⁴, establece en el artículo I, sección 1 que “Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes”.

La sección 2, señala que “La Cámara de Representantes estará formada por miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos Estados”.

La sección 3, establece que el Senado se compondrá por dos Senadores de cada Estado, electos por la legislatura local correspondiente y durarán en su función seis años.

Así, tanto los miembros de la Cámara de Representantes como los Senadores pueden ser reelegidos indefinidamente.

⁴ Las Constituciones Latinoamericanas Tomo I; Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994.

3.1.5. Constitución de la República de Guatemala.

La Constitución de Guatemala⁵, establece en su artículo 157, que “la potestad legislativa corresponde con exclusividad al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos”.

3.1.6. Constitución Política de Paraguay.

La Constitución de Paraguay⁶, establece una composición bicameral, ya que señala que el Poder Legislativo reside en un Congreso conformado por una Cámara de senadores y otra de diputados.

El artículo 187, segundo párrafo, establece que “los legisladores durarán cinco años en su mandato...” Podrán ser reelegidos.

3.1.7. Constitución Política de Venezuela.

Constitución Política de Venezuela⁷, la Asamblea Nacional esta integrada por diputados elegidos por “votación universal, directa personalizada y secreta con representación proporcional” (artículo 186).

De acuerdo al artículo 192 los diputados “durarán en su ejercicio cinco años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegidos o reelegidos por dos períodos consecutivos como máximo”.

⁵Constitución de la República de Guatemala, Acervo de Legislación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero, 2002.

⁶Constitución Política de Paraguay, Acervo de Legislación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero, 2002.

⁷Constitución Política de Venezuela, Acervo de Legislación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero, 2002.

México y Costa Rica son los únicos países de América Latina que limitan la reelección. Bajo ese contexto, se citan los artículos de las respectivas constituciones nacionales que se ocupan del tema y establecen que los diputados o representantes son reelegibles.⁸

Coincidentemente, un estudio realizado por la coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral que se refiere al estudio de 19 países americanos encontró que existe “reelección para un período consecutivo en 17 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Reelección mediata en dos países (Costa Rica y México) en los dos casos se permite la reelección siempre y cuando transcurra un período intermedio.

Para finalizar, diremos que en nuestro país existe una corriente de pensamiento que atiende a la defensa y legitimación del principio de no reelección de los miembros del Poder Legislativo. Debido al acelerado ritmo de transformaciones del país, habría que preponderar la conveniencia del sistema actual, a la luz del argumento de que favorece el cambio generacional y la movilidad política, ya que el principio de reelección pudiera eventualmente tener como resultado indirecto la obstaculización de estos últimos al disminuir el ritmo del relevo de diputados y senadores.

3.2 Legislación comparada en las Constituciones de algunos Estados de la República.

Aquí haremos referencia a algunas Constituciones de los Estados de la República respecto a la manera en que deben ser elegidos los Diputados a sus

⁸ Loredo Mendez, José Vicente. La Reelección de los legisladores. México, Editorial Porrúa, 2000, Pág. 181.

Legislaturas locales, para el análisis de los siguientes artículos, fueron consultados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el disco óptico Juris 2, de esta forma iniciamos con:

3.2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

Establece en su Capítulo VI Del Poder Legislativo, Artículo 18.- Los Diputados no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los suplentes podrán ser electos para el período inmediato, con el carácter de Propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los propietarios no podrán ser electos para el período inmediato, con el carácter de Suplentes.⁹

3.2.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA.

Establece en el Título III, Capítulo I, Del Poder Legislativo, Artículo 16.- Los diputados propietarios de la Legislatura del Estado no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.¹⁰

⁹Constitución Política del Estado de Aguascalientes. CD. Room Juris 2 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

¹⁰Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. CD. Room Juris 2 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

3.2.3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIAPAS.

Establece en su Título Cuarto, Del Poder Legislativo, Capítulo Primero, Del Congreso del Estado, de su Elección e Instalación, Artículo 16.- El Congreso del Estado se integra con diputados electos en su totalidad cada tres años, por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

La renovación del Congreso del Estado se realizará a través de elecciones auténticas, periódicas y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, sujeta a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos de ésta Constitución y de la Legislación electoral.

Los diputados propietarios no podrán ser reelectos para el período inmediato, ni aún como suplentes podrán ser electos para el período inmediato siguiente con el carácter de propietarios, si no hubieren ejercido el cargo.¹¹

3.2.4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA.

Establece en su Título III, Capítulo II, De los Diputados y de la Instalación y Funciones del Congreso, Artículo 23.- Los ciudadanos que hayan desempeñado el cargo de Diputado Propietario no podrán ser electos para el período inmediato. Los Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato siempre que no hubieren estado en ejercicio por más de un año.

Artículo 28

El Congreso se renovará totalmente y cambiará su nomenclatura cada tres años. Se instalará el día primero de octubre del año de la elección de los Diputados de la nueva Legislatura.

¹¹Constitución Política del Estado de Chiapas. CD. Room Juris 2 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Reunidos los Diputados el día antes indicado y en caso de no haber quórum, los presentes compelerán a los faltantes para que asistan dentro de los cinco días siguientes, advertidos que de no hacerlo, se entenderá por este sólo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, quienes deberán presentarse dentro de un plazo igual, y si tampoco lo hicieren, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.¹²

3.2.5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

Establece Título Cuarto, Del Poder Público del Estado, Capítulo Segundo Del Poder Legislativo, Sección Primera, De la Legislatura, Artículo 44.- La Legislatura se renovará en su totalidad cada tres años. Los diputados no podrán ser reelectos para el período inmediato.¹³

3.2.6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS.

Establece en su Título Tercero, Del Poder Legislativo, Capítulo I, De la Elección y Calidad de los Diputados, Artículo 24.- El Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del Estado de Morelos, integrada por dieciocho diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por doce diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción territorial. La ley determinará la demarcación territorial de cada uno de los distritos y el territorio del Estado comprenderá una circunscripción plurinominal única.

¹²Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. CD. Room Juris 2 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

¹³Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, CD. Room Juris 2 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación emitida en las listas regionales o distritales de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos Diputados según el principio de representación proporcional en los términos de la ley

El Congreso del Estado se renovará en su totalidad cada tres años. Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente; los Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato, ni aún tratándose de distinto distrito electoral.¹⁴

Ningún partido político podrá contar con más de dieciocho Diputados por ambos principios.

3.2.7. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

Establece en su Título Cuarto, Del Gobierno del Estado, Capítulo II, Del Poder Legislativo, Sección Primera, De la Legislatura, Artículo 32.- Los Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato ni con el carácter de suplentes. Los Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hayan estado en ejercicio.¹⁵

3.2.8. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS

Establece en su Título IV, De los Poderes del Estado, Capítulo Primero, Del Poder Legislativo, Artículo 51.- La Legislatura del Estado se integra con dieciocho

¹⁴Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. CD. Room Juris 2 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

¹⁵Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. CD. Room Juris 2 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por doce Diputados electos según el principio de representación proporcional, conforme al sistema de listas plurinominales votadas en una sola circunscripción electoral.

Las elecciones de Diputados por ambos sistemas se sujetarán a las bases establecidas en esta Constitución y a las disposiciones de la ley electoral. Los Diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones.

Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente. Los Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con ese carácter ni con el de suplentes; pero éstos podrán ser electos en el período inmediato como propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio.¹⁶

Como es evidente, en todas las constituciones de los estados se establecen disposiciones similares a las contenidas en el artículo 59 de la Constitución Federal, sin embargo, llama la atención la de Colima, cuyo artículo 23 atempera el principio al señalar que los diputados propietarios o suplentes, que hayan desempeñado el cargo por más de un año, no podrán ser electos para el período inmediato; lo que en sentido contrario significa, que si desempeñaron el cargo por un lapso menor, pueden ser electos para el período inmediato.

De esta manera y conforme con la doctrina actual, podemos decir que la posibilidad de reelegir a los integrantes de los poderes públicos, es decir, que la determinación que los funcionarios públicos electos por sufragio popular puedan permanecer en sus puestos, es una de las decisiones fundamentales de cualquier orden jurídico-político.

¹⁶Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. CD. Room Juris 2 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Para concluir, este trabajo recepcional se propone examinar algunas de las razones que puede sustentar la modificación del principio de no reelección inmediata para los legisladores, contenido en el artículo 59, de la Constitución General de la República, respecto de la no reelección de los elementos del Poder Legislativo federal y local actualmente, pudiera presentar algunas dificultades. Se trata de un tema que se encuentra en discusión dentro del proceso de Reforma del estado que están acordando las principales fuerzas políticas nacionales y el gobierno. De su correcta solución depende, en parte que en los próximos años se fortalezca progresivamente el poder legislativo, y que como consecuencia de ello, se asista a una revitalización importante de la división de poderes en México.

3.3. Conformación de la Cámara de Diputados.

La figura del Diputado esta presente desde que México existe como Estado Independiente, por lo que no ha sufrido una evolución tan dispar como el Senador, el cual en algunos períodos de nuestra historia hubo de desaparecer, el período de ejercicio ha tenido una constante de dos a tres años y es considerado, un político mas de contacto con el pueblo, más de gestión y obtención de beneficios comunitarios y generalmente en un código político no escrito, pero de observancia casi reverencial, es un puesto imperativo para acceder a los primeros planos en los Cargos de Administración Pública, tanto local como federal.

De acuerdo con el artículo 50 Constitucional, el Poder Legislativo en nuestro país se compone de un Congreso General el cual se divide en dos Cámaras, una de diputados y la otra de senadores.

El Diccionario Jurídico Mexicano define al Congreso de la Unión como “Órgano en quien se deposita el poder legislativo federal en México, integrado por representantes electos popularmente y dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, que dentro del principio de colaboración de poderes

establecido en la Constitución, realiza funciones de elaboración de la ley y el control político sobre el órgano ejecutivo, así como las funciones inherentes a su calidad de legislatura local para el Distrito Federal”.¹⁷

La Constitución Mexicana, en su artículo 51, establece que la Cámara de Diputados se integrará de representantes de la Nación, los cuales serán electos cada tres años y “por cada diputado propietario, se elegirá un suplente”, respecto de los Senadores, su representatividad se sustenta en los Estados que territorialmente integran a la Federación. Virtud a estas disposiciones, es dable concluir que nuestro ordenamiento superior retoma la teoría de la representación nacional y del mandato nacional.

El Doctor Burgoa sobre la Cámara de Diputados como integrante del Congreso de la Unión junto con el Senado por supuesto, nos dice que “La Cámara de Diputados suele recibir también denominaciones de cámara popular o cámara baja por una especie de imitación extralógica de regímenes extranjeros en los que, como el inglés, representa a las clases populares, a diferencia de la llamada cámara alta (de los lores) compuesta por representantes de la aristocracia o la nobleza.

Dentro del orden constitucional mexicano esa distinción terminológica no tiene justificación alguna, pues tanto la Cámara de diputados como la de Senadores tienen un origen popular directo, pudiendo afirmarse, por ende, que una y otra categoría de legisladores deben reputarse representantes del pueblo, aunque su respectiva elección responda a criterios distintos pero que no alteran su expresado origen.¹⁸

¹⁷ Diccionario Jurídico Mexicano; Id. Pág. 627.

¹⁸ Burgoa, Ignacio. Idem. Pág. 680.

Nosotros concordamos con la tesis del Doctor Burgoa ya que bien es cierto, que nuestro poder legislativo esta estructurado en dos Cámaras como el sistema ingles, nuestros Diputados y Senadores provienen de un origen popular y por tanto ambos son representantes del pueblo y no de alguna o algunas clase sociales como podría ser la aristocracia o la nobleza.

Nuestro artículo 52 establece la forma en que se eligen los diputados, de tal manera que esta cámara se integra por “300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales” y “200 diputados que son electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales”. Debemos señalar al respecto que la distribución se sujeta a lo establecido por los artículos 53 y 54 de nuestra Constitución.

3.4 La responsabilidad de los servidores públicos.

En cuanto a este concepto debemos establecer en primer término que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el título cuarto denominado de las “Responsabilidades de los Servidores Públicos” define en términos generales lo que son Servidores Públicos. Sin dar un concepto o una referencia de lo que se puede entender como servidor público en este caso y por la naturaleza del tema, me referiré solamente a los servidores públicos de representación popular, al respecto el Compendio de Terminología Política lo define como: “el fenómeno por el cual la nación a través de técnicas diversas, principalmente la elección designa a cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por si mismo, participe en la creación de la voluntad estatal e incluso nacional”.¹⁹

¹⁹ Compendio de Terminología Política, Ibidem. Pág. 168.

Definiéndose en el artículo 108 de nuestra Carta Magna que para efectos de las responsabilidades a que alude este título: *Se reputarán como **servidores públicos** a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal del Distrito federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

De esta manera diré que en México se ha considerado al poder legislativo como el que más directamente representa la nación o bien a determinada entidad, es por ello que la gran variedad de los juristas incluso de ciudadanos que no conocen mucho de leyes o de la propia Constitución coinciden en que el poder legislativo se estima como; el que mejor entra dentro de la representación popular de la ciudadanía.

En cuanto a su párrafo tercero y cuarto son los mismos servidores públicos mencionados anteriormente pero ahora de carácter local, es decir de acuerdo al párrafo tercero del artículo 108 Constitucional son los siguientes:

Los Gobernadores de los Estados, Los Diputados a las Legislaturas Locales , los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República, precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los

Estados y en los Municipios.

El autor Sergio Monserrit Soltero proporciona la siguiente definición de servidor público, siendo el siguiente:

Servidor Público se entiende aquella persona física que ha reforzado su formación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento que ha sido expedido por el órgano jurídico competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.²⁰

El autor en cita define al servidor público como “aquella persona física que ha formalizado una realización jurídico laboral con el estado, es por ende el servidor público es un trabajador al servicio del estado, y cuyos derechos y obligaciones están previstos en las normas aplicables según la naturaleza del servidor público. Así mismo el autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez se refiere a los servidores públicos de la siguiente manera “El término más genérico que utiliza es el de Servidor Público, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del derecho laboral”. De esta forma considero que Servidor Público se puede definir como; toda aquella persona, que mediante un nombramiento, ingresan a laborar en el estado, en cualquiera de los tres poderes, y por lo anterior esta sujeto a una serie de deberes que debe de observar en el desempeño de sus funciones y actividades que tenga encomendadas, y a su vez esta investido de funciones y atribuciones propias del cargo conferido.

²⁰ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa S.A., México 1999, Pág. 5.

Los empleados de la sociedad que trabajan en los órganos del gobierno y que desempeñan funciones públicas, igual que las instituciones, las constituciones y las leyes no tienen más razón de ser ni más justificación de su trabajo que el servicio a la población, si sirven bien a la población hay que conservarlos y si no hay que destituirlos y en el caso de que cometan delitos hay que encarcelarlos.

Existe acaso una razón por la cual una sociedad deba tolerar la incapacidad o la ineptitud de algún servidor público, me parece innegable, que la población debe tener los medios para destituir a cualquiera de sus altos empleados por discrepancia o más grave aún por holgazanería o negligencia, no desempeñe adecuadamente la actividad para la que fue designado o electo, aunque en estos últimos casos debería merecer un castigo además de la destitución.

De todo lo anterior se desprende que la responsabilidad de los servidores públicos es un tema que nos debe preocupar mucho, ya que es evidente que el ejercicio del poder si no está limitado por un marco legal podría llegar a grados de descomposición de arbitrariedad y de capricho ya que en un régimen democrático como es el nuestro, las normas jurídicas son las que determinan la conducta, tanto de los gobernadores, como de los gobernantes para hacer posible el desarrollo armónico del país y la convivencia pacífica para todos.

Vemos así que es importante que el servidor público tenga verdadera vocación, pero también una adecuada preparación a nivel profesional, de otra forma, procurará allegarse una recompensa diferente a la satisfacción de servir, se servirá de un cargo para satisfacer intereses personales ajenos a los de la sociedad.

CAPÍTULO IV

“VENTAJAS DE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE DIPUTADOS FEDERALES Y LOCALES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO”

4.1. La Reelección legislativa inmediata de los legisladores.

En México, la reelección de legisladores siempre ha existido. Unas veces sin limitación alguna, como lo fue antes de las reformas constitucionales de 1933, otras, como ha sido hasta nuestros días, sin posibilidades de aplicarse de manera inmediata. Este hecho se debe a la amarga experiencia de los resultados de la presencia prolongada en el poder de los mismos individuos que lo detentan.

Actualmente se permite la reelección de los legisladores, aunque no de manera inmediata. Nuestra Constitución en su artículo 59 establece que:

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

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

Al hablar de reelección hemos de señalar que encontramos dos tipos de irreelegibilidad, que a decir del Maestro Burgoa, es relativa debido a que opera para el período inmediato, siendo el caso de los diputados y senadores. Es absoluta en el caso del Presidente de la República, en donde el ciudadano que

haya ocupado ese puesto no podrá volver a desempeñar ese cargo por ningún motivo (artículo 83 Constitucional) esto es, una prohibición total.

Permitir la reelección inmediata de legisladores (electos por el principio de votación mayoritaria relativa) sería un modo de reconstruir el circuito que liga al representante con el representado. El objetivo principal de la reelección es incrementar la capacidad de influencia de los legisladores en la política nacional; promover la responsabilidad de los mismos y obligarlos a rendir cuentas a sus electores; asegurar la calidad de los trabajos legislativos; dignificar la organización parlamentaria e incrementar su experiencia y conocimientos, creando legisladores de carrera que dependan más de los votantes que de las estructuras partidistas corporativas y gravosas ya que la única manera de hacer Carrera Parlamentaria es ejerciendo el parlamento.

El Doctor Alonso Lujambio establece su inclinación hacia la reelección inmediata legislativa y manifiesta que “los parlamentarios son los guardianes de la institución parlamentaria. Sin legisladores profesionales, sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los diputados mexicanos no han tenido incentivo alguno para especializarse en sus tareas: tres años son muy poco tiempo para aprender y para capacitar políticamente el aprendizaje”.¹

Se establecería así un conveniente equilibrio entre quienes llegan con el impulso de sus ideales, sus afanes de mejoramiento colectivo, sus propósitos de reforma y renovación, y aquellos otros que, poseyendo también esas virtudes públicas, pueden a través de la experiencia adquirida en la práctica parlamentaria, encontrar los caminos más adecuados para hacer más fructíferos los afanes comunes de progreso y de democracia. Podemos afirmar que los siguientes criterios son tan importantes como algunos otros para ser tomados en cuenta para la reelección.

¹ Lujambio, Alonso. “¿Para que servirían las reelecciones en México?” México, QUÒRUM, año II, núm. 13, abril 1993, Pág. 23.

El Doctor Miguel Carbonell señala que “a la luz de la experiencia mexicana quizá lo conveniente sería introducir la reelección consecutiva de los legisladores pero limitando esa posibilidad”.²

El Doctor Carpizo, se ha manifestado a favor de la “reelección sólo de legisladores”, ya que no se debe abrir por ningún motivo al Presidente de la República, porque se ha visto en México que la reelección del presidente solo ha terminado con la muerte o con el derrocamiento de quien esta en esa situación, no podemos repetir los errores del pasado”. Destaca que la reelección no puede ser indefinida, se trata de que se profesionalice al Congreso de la Unión.

El Maestro José Gamas Torruco, por su parte, señala “con la prohibición de la reelección de los legisladores federales y locales para el período siguiente es una regla, aún vigente encaminada a subordinar cada legislatura al Ejecutivo en turno, el resultado obvio es el debilitamiento del Congreso”.³

Por su parte el politólogo español Joseph Colomer señala que para fortalecer al Poder Legislativo, es necesario que se permita la reelección de los legisladores en forma inmediata “si no es así, siempre habrá un Congreso que estará controlado por unos poquísimos individuos, que como ocurre ahora, y en un conjunto sería muy débil”.⁴

También sucede que con la no reelección se pierde el interés que el legislador debe tener, tanto para servir los intereses generales de la nación, como los particulares de la circunscripción en que ha sido electo, lo que sin duda alguna no sucederá con el sistema contrario, pues éste le serviría de estímulo en su actuación. Resulta evidente que un período legislativo es insuficiente para que un legislador pueda reforzar sus conocimientos sobre los problemas nacionales e

² Carbonell, Miguel “Sobre la no reelección legislativa en México: Elementos para el debate”, México, QUÓRUM, año VII, núm. 63, diciembre 1998. Pág. 43.

³ Gamas Torruco, José “Reelección Consecutiva de los legisladores mexicanos”, México QUORUM, año, núm. 84, marzo, 2001, Pág. 24.

⁴ Lelo de Larrea, Alejandro, “Viable, la reelección de legisladores”, EL UNIVERSAL, México, D.F., año LXXXVI, Tomo CCCXL, N°. 30,841, 2 de Abril de 2002, Pág. A10.

internacionales, ni su capacidad para legislar en beneficio de la colectividad, con lo que se limitan sus posibilidades de ser un auténtico y eficaz representante del pueblo. No se pueden formar los cuadros parlamentarios si no existe la posibilidad de mantenerlos activos a través de la reelección inmediata, que tiene que ser por medio de sus partidos y del voto de los ciudadanos. Con base en ese doble proceso de selección, en dos o tres períodos legislativos podremos tener un buen conjunto de legisladores que puedan desempeñar su labor de una manera importante.

La reelección inmediata de legisladores no se riñe con los principios democráticos; repetir los mismos candidatos en cada elección y llevarlos a los Congresos, federal y de los estados, reeligiéndolos, es un procedimiento democrático, porque esa práctica va formando a los especialistas que la función legislativa requiere. En México, por la experiencia de las reelecciones sucesivas del Presidente de la República y de los Gobernadores, en el pasado, se extendió el principio de la no reelección hasta para tareas ajenas a la dirección del país.

El objetivo es darle al Poder Legislativo la autonomía que perdió durante mucho tiempo y que debe recuperar no solo en beneficio de los propios integrantes de las Cámaras del Congreso y de los congresos locales con vistas a un trabajo eficaz, sino para que el cambio democrático de nuestro país disponga de bases firmes en las que pueda apoyarse y consolidarse.

Finalmente, es preciso insistir en que no se trata de proponer la reelección sin tomar en cuenta al pueblo, sino de introducir una modalidad que la reglamente y que dinamice el trabajo legislativo, puesto que la reelección de legisladores existe. La estabilidad y la gobernabilidad en el marco de la pluralidad mucho se reforzarían con esta medida.

4.1.1. Concepto de Reelección.

Actualmente tenemos sistemas presidenciales y parlamentarios donde se permite la reelección y otros que la prohíben; así que no es tanto el sistema de Gobierno adoptado, sino el sentir del pueblo para permitir o no que exista esta figura jurídica. Algunos señalan que el reelegirse significa que se tiene el respaldo popular y que tácitamente se manifiesta una conformidad con la actuación del representante; por otro lado hay quienes aducen un abuso de poder en la reelección, ya que el acto más democrático es que los representantes sean distintos y no “monarquizar” la institución política de la representación.

Para el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios: “La reelección es la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el período de su ejercicio”.⁵

La Reelección es la acción y efecto de reelegir; ésta a su vez, significa volver a elegir nuevamente lo mismo. Alude así a la elección segunda o ulterior de la misma persona para el cargo que estaba desempeñando y en el cual cesaba o iba a cesar, o en el que se desempeñó anteriormente.

Reelección según el Diccionario Grijalbo es: “elegir otra vez a una persona o cosa”.⁶ Es decir, estar nuevamente en la posibilidad de reiterar a la persona elegida con anterioridad en el mismo cargo.

Mucho se ha discutido si la reelección es contraria al principio democrático, ya que si se tiene el respaldo se observa que la mayoría de los sistemas de Gobierno la han adoptado en la integración de sus Parlamentos.

⁵ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, volumen I Tomo I, Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Legislativas de la LVI Legislatura del H. Congreso de la Unión, México 1997. Pág. 816-817.

⁶ Diccionario Enciclopédico Grijalbo, Ediciones Grijalbo, S.A., México, D.F., 1986, Aragón, Barcelona, Tomo II, Pág. 1567.

4.1.2. Democracia y la voluntad del pueblo.

Las innumerables definiciones de la democracia no varían de manera importante en su esencia, puesto que desde todos los ángulos se refiere al “poder popular o poder del pueblo”. Lo que parece ser la base de la discusión es el punto de partida del poder hacia o del poder del pueblo. El objetivo primero y último del poder, a partir de la concepción democrática, es definitivamente el pueblo.

Constitucionalmente, su forma de gobierno tiene como base el principio de la división de poderes (artículo 49), donde se establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en tres instancias o competencias diferenciadas de autoridad: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Hoy en día hay una creciente participación por la cuestión pública, pero México no tiene ningún régimen plenamente democrático, se requieren profundos cambios al marco jurídico y sobre todo en la actuación cotidiana de los gobernantes, que permitan el desarrollo de la democracia como tal.

Para que nuestra nación se dirija hacia los caminos de la democracia se necesita que exista un respeto estricto del marco jurídico. El segundo punto a lograr, es la necesidad de ampliar la democracia como un régimen político que conlleva la participación necesaria de la ciudadanía.

De esta forma la voluntad del pueblo se caracteriza por la capacidad de un gobierno para consensar las diversas posturas de la sociedad en todos sus ámbitos, con el fin de cumplir eficientemente con su tarea de dirigir y avanzar en los objetivos previamente definidos. En otras palabras, la gobernabilidad está en función de la capacidad de un gobierno para lograr de forma efectiva la realización de los fines que benefician a la sociedad a la que se debe.

Por esto, en la democracia el único poder absoluto existente no es el unipersonal, sino colectivo, porque este es el poder de los ciudadanos que directamente elige gobiernos y legislaturas, e indirectamente también el Poder Judicial. Ciudadanos gobernantes, ciudadanos gobernados, ciudadanos que legislan, ciudadanos que acatan su propia legislación, ciudadanos jueces, ciudadanos que son juzgados con sus propias leyes.

Sin lugar a dudas, la participación del pueblo es el principal de los valores de la democracia, ya sea ésta en forma directa o indirecta, entendiéndose la primera como la participación efectiva del pueblo sobre las decisiones que afectan a la comunidad (tal y como se hacía en la antigüedad), mientras que en la democracia moderna o representativa, la participación del pueblo es de forma indirecta, es decir por medio de sus representantes populares, quienes han sido elegidos previamente a través del voto universal y secreto.

Es obvio que una democracia requiere y exige normas y reglas aceptadas por todos, principalmente por los actores políticos, porque implica construir consensos, tal y como se han venido dando en México a favor de esa anhelada transición a la democracia, pero éstos deben ser en todos y cada uno de los aspectos que conforman la vida de los mexicanos.

4.1.2.1. El referéndum.

Al hacer mención a esta institución en este capítulo, es por tratarse de un concepto que versa sobre las decisiones políticas fundamentales en una nación que en sus elementos va integrada la democracia. En este sentido podemos afirmar que la mayor parte de los partidos nacionales han hecho alguna referencia a la instrumentación del referéndum a nivel nacional y se han mencionado iniciativas de reforma para introducir el referéndum a la Carta Magna; de lo que se trata al mencionar al referéndum es de resaltar el avance democrático que se

tendría si la ciudadanía participara en una opinión tan importante como lo es tener la aprobación de reformar lo referente a la reelección legislativa de los diputados.

Referéndum: “Del latín referéndum, de refere: referir. “Es la institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre; aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas”.⁷

El referéndum sirve como instrumento de control político cuando, por medio de él, se ha confirmado o rechazado una anterior decisión política de gobierno o del parlamento. Maximiza la democracia participativa y la eficacia decisional en determinadas condiciones que puedan y deben ser identificadas caso por caso, tema por tema. Pero Karl Lowenstein nos cuestiona; “¿puede el elector medio emitir un juicio razonable sobre un documento tan complicado como es una moderna Constitución, o su criterio en el referéndum estará tan determinado emocionalmente que sea imposible una decisión auténtica de la voluntad?”.⁸

Es conveniente señalar que este instrumento de la democracia permite al ciudadano vigilar el trabajo de sus representantes en los órganos legislativos y opinar sobre asuntos de interés general.

En la actualidad vemos que el referéndum debe incluirse en la legislación electoral mexicana para el control de las actuaciones de diputados y senadores que en muchos casos han actuado en contra de los intereses de los ciudadanos, sin que exista algún mecanismo para contrarrestar su conducta que lesiona los altos intereses de la Nación; el objeto del referéndum es tratar de modificar la Constitución o las leyes ordinarias, pues los actos equivalentes a estos rara vez se someten a este procedimiento, a una consulta ciudadana, y que mejor que la opinión de los gobernados en analizar concretamente si desean o no la reelección de los diputados al Congreso de la Unión, pues en toda forma; el día que se de

⁷ Diccionario Jurídico Mexicano. Id. Pág. 2718.

⁸ Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, Barcelona 1965, Pág. 181

esta teoría como aprobación, quienes la admitirán y aprobarán será el mismo Congreso.

Cabe advertir que el referéndum es parte de un tema muy amplio del cual versan diferentes opiniones en contra y a favor de esta figura; es considerado como el principal instrumento de la democracia directa, puesto que mediante tal institución el pueblo, o más exactamente el cuerpo electoral, participa, por vía consultiva o deliberativa, en el proceso decisonal. Es natural, por tanto, que el destino del referéndum haya estado estrechamente ligado a las vicisitudes de la democracia directa.

A manera de conclusión, es el referéndum el medio que puede instrumentarse en México para contrarrestar las leyes contrarias a los intereses generales de la población y a quienes irresponsablemente las aprueban en su carácter de diputados y senadores.

4.2 El fortalecimiento del Poder Legislativo.

El Poder Legislativo, constituye la base fundamental en el desarrollo y construcción de un Estado – lugar donde emanan las leyes – , a pesar de los obstáculos, no hay otra alternativa; es necesario fortalecer al Poder Legislativo en nuestro país.

El fortalecimiento de poder legislativo se logra cuando se camina junto con el pueblo que se representa y que es el que da la pauta sobre las reformas constitucionales que se promuevan, y que son los que representan las bases jurídicas para el establecimiento de ordenamientos normativos más justos.

La fortaleza interna del poder legislativo, deberá estar basada en esfuerzo conjunto de sus integrantes para realizar acciones de cambio de mejores

oportunidades, que lleven como objeto principal, el bienestar social de todos los ciudadanos. La fortaleza de los legisladores radica en la credibilidad y confianza de sus representados.

El fortalecimiento del poder legislativo debe ser de compromiso con los ciudadanos velando siempre cómo elevar el bienestar equitativo de los ciudadanos y ciudadanas; proponer y avalar reformas que garanticen la legalidad y que eleven la calidad de vida de los ciudadanos, es tarea prioritaria de los legisladores para cumplir con su función social. Es fundamental en la vida política, económica y social, ya que parte de sus funciones, será la de promover reformas y ejercer plenamente sus facultades de vigilancia en las acciones y programas de los Poderes Ejecutivo y Judicial. El fortalecimiento del poder legislativo es parte fundamental de la reforma del Estado, la cual se entiende como la modernización y reforzamiento gradual de su organización mediante cambios en materia política, social, jurídica y económica que permitan satisfacer las demandas de la sociedad mexicana.

Para fortalecerse el Poder Legislativo, deberá legislar adecuadamente; los representantes populares requieren no solo del conocimiento apropiado de los procedimientos legales de producción de leyes, sino que también y como parte esencial de los mismos pueden y deben utilizar, entre otras, algunas técnicas.

La Deontología, “que se constituye por el conjunto de reglas lógicas para componer o arreglar la estructura de las normas; la vinculación del supuesto normativo descriptivo con el supuesto descriptivo; posibilitar la adecuación y funcionamiento del texto legal con la realidad; y en orden de menor importancia, para aplicar reglas lógicas para la redacción y ordenación de los contenidos de cada norma”.⁹

⁹ Kalinowski, Georges. Lógica de las Normas y Lógica Deóntica. Editorial. Fontamara, S.A. 1ª. edición, México 1993, Pág. 94

La técnica de integración constitucional, “mediante la cual se previene la colisión de las normas de diverso orden, el conflicto de intereses entre normas de la misma jerarquía, el conflicto de aplicación o interpretación de normas diferentes y se establecen las bases para la resolución de conflictos en los ámbitos espacial, temporal, material y personal de cada norma”.¹⁰

A todos conviene que nuestro poder legislativo se fortalezca; en tal virtud, si se crean bases con profundas concepciones éticas de acuerdo a las necesidades del pueblo, se tendrá el respeto y confianza de los ciudadanos, así defender sin arrogancia el respeto a la ley y a los principios fundamentales y elementos de la convivencia democrática tomando el discurso ético como baluarte.

No podemos seguir pensando que nuestra incipiente democracia, pueda fortalecerse con una democracia representativa, sin tomar en cuenta a los ciudadanos e involucrarlos en la solución de sus problemas; el fortalecimiento del sistema representativo es una necesidad y una tarea que en México siguen pendientes en materia de democracia y representación, por ello resulta necesario el establecimiento de instrumentos que permitan que sus titulares tengan elementos suficientes para llevar a cabo de forma adecuada sus funciones, el medio más útil es la reelección inmediata de los diputados y senadores, lo anterior permitirá el desarrollo de la carrera legislativa como mecanismo que ayudan a mejorar su desempeño y le de continuidad a los proyectos. Además, permitirá mayores condiciones de independencia del órgano legislativo, fortaleciéndolo y convirtiéndolo en un poder legislativo capaz de ejercer de manera adecuada sus funciones constitucionales.

¹⁰ García Maynez, Eduardo. Lógica del Concepto Jurídico. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1ª. edición, México 1959, Pág. 110

4.2.1. La ampliación de sesiones ordinarias.

“Sesión es la reunión de los integrantes de cualquiera de las Cámaras, de la comisión permanente, o del Congreso de la Unión cuando actúa como Cámara única, contando con la asistencia del quórum de ley, en el domicilio legal, con el fin de estudiar, discutir y votar los asuntos incluidos en el orden del día, bajo la presidencia de la directiva legalmente electa”.¹¹

El constituyente mexicano, de la experiencia y de la doctrina, ha deducido lo siguiente: El Congreso de la Unión, por disposición constitucional, en forma ordinaria debe reunirse dos veces al año. Debe hacerlo precisamente en las fechas determinadas y en los lapsos fijados.

El Congreso de la Unión sólo debe reunirse en las fechas y durante el tiempo que marca la Constitución, salvo convocatoria de la comisión permanente.

El Congreso de la Unión para reunirse y sesionar en las fechas fijadas no requiere convocatoria por parte del Presidente de la República, de la comisión permanente o de otro poder. El Presidente de la República carece de facultad para convocar directamente al Congreso de la Unión o alguna de las Cámaras.

Es función de la Constitución y no de las leyes secundarias fijar las fechas de reunión del Congreso de la Unión y determinar la duración de los períodos ordinarios de sesiones.

El poder legislativo en México sesiona, por mandato Constitucional, muy poco tiempo. Según los artículos 65 y 66 Constitucionales, las Cámaras se reunirán del 1° de Septiembre al 15 de Diciembre (excepto cuando inicie el período del Presidente de la República; en este caso se recorrerá hasta el 31 de

¹¹ Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional, Editorial Oxford, Segunda Edición, México 2002, Pág. 164.

Diciembre), y del 1° de Febrero al 30 de Abril. Es decir, un total de siete meses y medio o bien 16 días más a la entrada de un nuevo Ejecutivo Federal.

Estos períodos de sesiones, en la actualidad, no tienen razón de ser; antaño se establecieron pensando en las Cámaras exclusivamente como legisladoras, por ello se aceptaba el principio de que entre más tiempo sesionen, más van a legislar (de forma innecesaria). Tal vez en el pasado esto haya justificado, hoy en día ya no, la función primordial del Legislativo, junto con la de producir leyes, es el control sobre el Ejecutivo. Así, si se quiere una verdadera y efectiva vigilancia deben ampliarse las fechas en que el Congreso sesiona. “Incluso desde el punto de vista estrictamente de la legislación, parece absurdo que las iniciativas y los dictámenes se vayan apilando y posponiendo su resolución por la falta de tiempo, por lo cortos que resultan los períodos ordinarios de sesiones, esto no tiene razón de ser”.¹²

En la actualidad, teniendo presentes las enormes necesidades de regulación y de intervención legislativa que demanda la dinámica del sistema político y el mismo entorno social, parece un lujo excesivo para el país tener a las Cámaras fuera de funcionamiento normal durante tanto tiempo. Mientras los órganos ejecutivos trabajan de forma continua durante todo el año, las Cámaras apenas cuentan con menos de la mitad de ese tiempo para realizar sus tareas, lo cual representan un déficit importante para el equilibrio que debe haber entre los poderes.

Y esta grave deficiencia descubre la falta de seriedad y profesionalismo de quienes son aves de paso del Congreso de la Unión. Para que el Congreso remedie la postración y debilidad en que se encuentra, requiere que sus integrantes se conviertan legisladores de tiempo completo, profesionales, experimentados.

¹² Carbonell, José El fin de las Certezas Autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, Pág. 47.

Por ello, los períodos para que la Cámaras sesionen deben ser aumentados hasta llevarlos a un mínimo de diez meses. En particular, se propone que los períodos comprendan del 15 de Enero al 31 de Julio (seis meses y medio) y del 1° de Septiembre hasta el 15 de Diciembre (tres meses y medio). Manteniendo, por supuesto, la previsión de que cuando inicie el mandato del Ejecutivo, se recorra hasta el último día del año.

El poder legislativo, necesita un claro equilibrio de poderes, necesita una reforma integral, como extender más su período ordinario de sesiones, ya que hay muchos asuntos que discutir y su tiempo de discusión es demasiado corto para hacerlo.

4.2.2. La necesidad de capacitar en materia legislativa a Diputados y Senadores.

Ahora que el Congreso de la Unión asume una nueva realidad democrática conformado por el pluripartidismo, se presenta una oportunidad de emprender tareas con independencia y sin subordinación al Ejecutivo, queda entonces un verdadero Poder Legislativo con autonomía, pero hace algo fundamental: la profesionalización de sus miembros mediante la reelección inmediata.

Uno de los fines es contribuir a la integración de la representación nacional, pues el objetivo principal de los partidos políticos es que a través de los procedimientos electorales, la ciudadanía logre ser representada políticamente y, finalmente como organizaciones de ciudadanos, posibilitar el acceso de estos al ejercicio del poder público de acuerdo a los programas, principios e ideas que postulan. Esto quiere decir que a través de los partidos políticos cualquier ciudadano, sin importar status social, político o económico, incluyendo campesinos, comerciantes, actores, empresarios, profesionistas y en general,

cualquier persona que reúna las condiciones a que hacen referencia los artículos 55 y 58 Constitucional podrán aspirar, competir, asumir y desempeñar los cargos de elección popular en el Congreso General sin ser necesario para ello contar con una profesionalización, especialización o capacitación en materia legislativa.

Con base en lo anterior considero que la capacitación legislativa como requisito para ser diputado o senador es una necesidad latente que se encuentra justificada por los siguientes razonamientos.

En primer término, porque el Poder Legislativo desempeña un importantísimo papel en la transformación política, económica y social de México, así como la consolidación del sistema democrático, pues pone en práctica los valores fundamentales de la democracia como son: la libertad, el pluralismo, la tolerancia, la participación, la igualdad, etc., que dan consistencia al Estado de Derecho vigente. Por otro lado, porque el Congreso de la Unión como parte del sistema político, se desenvuelve en medio de un entorno cuyas dimensiones social, económica tecnológica e internacional están cambiando a un ritmo crecientemente acelerado que requiere un esfuerzo de adaptación muy singular; sin embargo, dicho Parlamento no se ha asimilado a los cambios y presiones de la sociedad civil, lo cual ha motivado que sus respuestas a través de leyes, hayan sido dadas a destiempo, resultando en muchos casos ineficientes e ineficaces.

Por eso la reelección es conveniente si se quiere hacer carrera parlamentaria en México, la reelección de sus componentes no constituye ninguna amenaza para la vida democrática del país ni para nuestras instituciones públicas. Al contrario, es una de las condiciones fundamentales para que esos cuerpos colegiados puedan cumplir su cometido con toda la eficacia, conocimiento y experiencia que se requiere en la tarea legislativa. La no reelección de los diputados se ha vuelto perjudicial, porque cuando los representantes comienzan a tener el manejo técnico de sus responsabilidades, cuando empiezan entender el complejo mecanismo institucional que la regula, la inmensa red de intereses que

influyen en ella; cuando empiezan a darse cuenta de la manera como pueden resolverse muchos problemas que afectan a la nación, entonces son desplazados por los nuevos representantes electos, y estos a su vez, vuelven a encontrarse en las mismas condiciones de los que les precedieron¹³.

En México habrá profesionalización de los diputados con la reelección inmediata, porque, de otra manera, no se concibe que un diputado que por primera vez llega al Congreso tenga el conocimiento, las condiciones técnicas y los elementos que se requieren para ser un parlamentario; es cuando pertenece al Congreso que comienza su experiencia.

Así pues resulta evidente que la capacitación legislativa para Diputados y Senadores es sumamente necesaria pues mediante ella podemos lograr un cambio y fortalecimiento en la institución, ya que los “líderes políticos” se convertirían en verdaderos legisladores, pues los obligaría a informarse y educarse en las diversas materias y asuntos que “hacen” a un representante político un legislador eficaz, propositivo, participativo y disciplinado; además de que auspiciaría la consolidación de una preparación, responsabilidad profesional, política y moral, ahora inexistente, en la actitud de muchos de nuestros representantes políticos, ya que en la mayoría de los casos, al llegar los Diputados y Senadores electos a su respectiva Cámara a desempeñar sus funciones no cuentan con el menor conocimiento de la actividad que van a realizar, y en específico por lo que hace a la función legislativa, pues persiste la ignorancia casi total del derecho y prácticas parlamentarias elementales.

La irresponsabilidad, negligencia e ignorancia de la que se habla es una situación verdaderamente grave si consideramos que los legisladores son los representantes permanentes de la voluntad del nacional, a quienes les está encomendada la importantísima función de crear el orden jurídico del país. Por tal

¹³ Agenda de Temas Legislativos I. Cámara de Diputados LVII Legislatura, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México 2000, Pág. 13.

motivo es que consideramos de extrema necesidad que tanto Diputados como Senadores cuenten con los conocimientos necesarios para llevar a cabo de manera óptima y eficaz el quehacer político y legislativo, ya que dicha tarea requiere de gran responsabilidad, análisis y profundidad y de su buen desempeño depende la evolución y transformación del sistema jurídico-político de México.

Así, resulta claro que la profesionalización es un elemento básico en el desempeño de las funciones de los legisladores, pues la ausencia de la misma, entre otros factores representa un detrimento por lo que a la técnica legislativa se refiere. Entendiéndose por técnica legislativa, al estudio y conocimiento especializado de fórmulas y métodos destinada a mejorar la calidad de la estructuración y sistematización de los instrumentos normativos, así como al uso del lenguaje de tales instrumentos.

Los representantes populares para legislar adecuadamente requieren no solo del conocimiento apropiado de los procedimientos legales de producción de leyes. El perfeccionamiento del Derecho Procesal Legislativo es que se pretenda abordar cuestiones que sean la permanente preocupación del Derecho Parlamentario Federal y el relativo a los Estados.

El propósito ideal del Derecho Procesal Legislativo parte de la idea de que el orden del derecho positivo vigente contempla varias ramas especializadas del Derecho, llamadas derechos procesales que rigen, entre otras, materias tales como las civiles, mercantiles, penales, administrativas o electorales. Así pues, “el Derecho Procesal Legislativo es una rama del Derecho Parlamentario dedicada con exclusividad al estudio de los procesos de creación de normas jurídicas por parte de las Asambleas Legislativas”.¹⁴

Así pues, la técnica legislativa en conjunto con otros aspectos como el conocimiento, análisis y debate, es un elemento fundamental en el proceso de

¹⁴ Camposeco Cadena, Miguel Ángel. Derecho Procesal del Poder Legislativo del Estado de México. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos, 1ª. edición, México 1997, Pág. 2

creación de leyes, toda vez que facilita a los legisladores la producción de leyes de calidad. Estos factores además de fortalecer el sistema democrático, brindarían un producto vital que empieza ya a ser impacientemente demandado y exigido por la sociedad civil, consistente en la eficacia parlamentaria que nos presente soluciones legislativas y políticas a las grandes cuestiones nacionales; pues de lo contrario, un cuerpo político gigantesco, como lo es el Poder Legislativo Federal, será visto por la sociedad como un oneroso y vistoso, pero finalmente inservible y caduco edificio lleno de polemistas sin justificación existencial alguno.

4.2.3 La obligación de poder contar con oficinas dentro del distrito electoral que representan y de rendir un informe de actividades como parte de su trabajo.

El establecimiento de mecanismos de diálogo y de intercambio de ideas, entre los diversos sectores de la sociedad y sus representantes en el poder legislativo, es de suma importancia uno de estos radica en la palabra escrita.

Uno de los problemas centrales por los cuales el poder legislativo en México ha perdido fuerza y credibilidad, es la falta de vinculación e interacción entre diputados, senadores y sus representados. Ello, se ha dado porque no existen los incentivos en el legislador que lo llevaría a ser accountable, a la responsabilidad pública, a la rendición de cuentas, a volver a su distrito a explicar su conducta de representantes a representados.

Hacer mención a la tarea que con su grupo parlamentario ha llevado en la Cámara, con su partido, en sus comités Municipales o Estatales, que con su grupo de colaboradores ha desempeñado; que sean marcados los márgenes de su incumbencia y los límites de su capacidad. El que lleve a cabo esta forma de democracia con la obligación de llevar este informe de la actuación del diputado y

su equipo de trabajo por parte del Partido Político que piense reelegir inmediatamente a su candidato, pudiera traer consecuencias mas bien positivas, pues el hecho de que éste informe tuviese algunas de las características de un informe presidencial sería para que la ciudadanía tuviese noción de lo importante que es dar a conocer éstas actividades.

Dentro de estas actividades deberá contar con lo siguiente:

- Que este informe fuese anual;
- Que fuese dado a conocer en especial a los ciudadanos residentes del distrito electoral, invitados especiales, prensa e invitados en general
- Que de no darse a conocer este informe a la ciudadanía, se tomará en consideración para no ser tomado en cuenta por su partido y por supuesto por el electorado para no ser reelegido.

La mayor parte de la ciudadanía en un distrito electoral mal trabajado, es la última en enterarse quien fue el partido ganador y mucho menos sabe quien es el diputado y cuales son sus funciones, este problema en parte es a que la misma diputación triunfadora hablando de un distrito electoral, no está trabajando lo suficiente como para ser plenamente reconocido en el lugar al que están obligados a atender; de alguna manera se hace quedar mal al partido político que lo postulo y como figura principal del distrito electoral, esta quedando mal ante la comunidad.

Debemos tener presente siempre que la actividad legislativa es una oportunidad de servicio comunitario, y no una oportunidad de servirse de la comunidad. Si el legislador quiere reelegirse, entonces deberá ofrecer un informe de sus actividades legislativas al electorado; dar explicaciones de su actuación y de sus decisiones.

La gran parte de los ciudadanos de determinado distrito electoral desconocen si aparte de tener un lugar de trabajo en las respectivas Cámaras Locales y Federal puedan ser escuchadas sus quejas y peticiones en algún otro lugar oficial que tenga el legislador; independientemente que algunos de ellos son buscados en las oficinas que sus respectivos partidos políticos pudieran ofrecerles en sus Comités Municipales o Delegacionales, muchos ciudadanos desconocen si los legisladores tienen oficinas de atención a la comunidad en la cual están con el derecho a ser recibidos, y el legislador esta comprometido a oírlos y dar respuestas a sus peticiones.

Si bien es cierto que al momento de surgir y dar arranque la campaña del candidato a Diputado Local o Federal por un distrito, es necesario que sus oficinas de campaña se encuentren en el distrito al que aspiran ganar, muchas de las veces estas oficinas son conocidas pero solo por los militantes o simpatizantes que de alguna manera participaron en el trabajo de proselitismo y campaña misma, pero posteriormente cuando la campaña llega a su fin, estas oficinas son cambiadas, dando paso la comunidad a preguntarse quien fue el ganador en ese distrito y solo los simpatizantes, militantes y gente que rodea al Diputado oficial, son los que están enterados. Cuando ya se es Diputado, algunas de las otras ocasiones ni siquiera cuentan con oficinas, o si es que las hay, estas se localizan en otros lugares que de ninguna manera se encuentran dentro del distrito electoral. Consideramos que debiera ser regulada y tomada en cuenta ésta proposición, para beneficio del distrito electoral.

De esta manera podemos observar que no está bien estipulado ni en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ni ningún otro ordenamiento hace referencia a tan singular hecho; pero podría ser un factor preponderante para desencadenar la motivación del legislador de ser realmente conocido en su comunidad y reconocido en su desempeño en la labor que la misma ciudadanía le encomendó.

Los legisladores al asumir su responsabilidad como representantes populares lo hacen con el compromiso de abanderar los reclamos de quienes los eligieron; sin intereses particulares, sólo los intereses de sus electores, sin embargo sabemos que en la lucha por detentar el poder, el legislador en las oficinas donde puede ser localizado recibe diversas peticiones de toda índole; así mismo también le son llegados a su diputación recursos materiales para dar contestación a las peticiones que la comunidad le hace llegar y así poder dar el apoyo a escuelas, mercados, iglesias, vivienda, etc., pero no todos los diputados reciben este tipo de apoyos, También sabemos que dentro de este apoyo que el legislador recibe lo canaliza siempre hacia grupos políticos que de cierta forma tienen un control de persuasión o convencimiento sobre las personas que necesitan el apoyo. Esto casi siempre se remarca un poco más en los tiempos que se acercan campañas políticas.

Se ha discutido y aún se sigue debatiendo el papel que tienen asignados los diputados, “ya que se dice que si un diputado es electo en una unidad territorial debe representar a esa demarcación territorial, debido a que en la praxis, toda vez que es electo el diputado no vuelve a tener contacto con su distrito, bajo el argumento ya conocido de que él es representante de la nación”.¹⁵ De alguna manera entendemos que no están obligados a servir de esa forma a la comunidad, pero ¿por que no regular ésta situación?.

Resulta pues importante reconocer que a pesar del cambio democrático que vivimos, el Congreso de la Unión sigue operando con normas, usos y costumbres propias de otra época, por tanto como sociedad requerimos de los mecanismos necesarios de vinculación entre legisladores y ciudadanos, tanto en el interior del Congreso como en sus respectivas localidades.

¹⁵ Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1994, Pág. 295

4.3 Propuesta de modificación al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para permitir la reelección inmediata de los legisladores.

Conocido históricamente en nuestro país como una bandera de lucha que fue levantada desde el siglo XIX, en aras de la democracia y el respeto a la voluntad popular, el principio de la no reelección constituyó una de las principales causas de agitación política que dieron inicio a la Revolución Mexicana de 1910-1917. Tácito rechazo a la dictadura y a la perpetuación en el poder, después de haber padecido las conocidas reelecciones del régimen del Presidente Díaz, la justificación histórica de dicho principio no podría ser más convincente.

Desde nuestra consolidación como Nación independiente, la Constitución de 1824 no estableció prohibición para la reelección inmediata de los miembros del Congreso Nacional; las Siete Leyes Constitucionales de 1836, no expresaron rechazo a la reelección inmediata de los miembros del poder legislativo; las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, sí permitieron la reelección inmediata de los miembros del Congreso; la Constitución federal de 1857, no estableció prohibición alguna para la reelección inmediata legislativa; de igual manera, la Constitución de 1917, originalmente no prohibió la reelección inmediata legislativa, ya que no fue el propósito de la revolución mexicana llevar como bandera el lema de “Sufragio efectivo, no reelección” a los miembros del Congreso. Dicha frase es perfectamente justificada y en contra del Presidente Díaz que llevaba muchas reelecciones, siendo así la concentración de todo poder en una sola persona.

Es así que nuestra Constitución de 1917, no prohibió la reelección inmediata de los miembros del poder legislativo. Fue hasta la reforma publicada, el Diario Oficial de la federación, el 29 de abril de 1933, cuando se prohibió la reelección inmediata legislativa. pero si se examinan los antecedentes históricos de dicha reforma, así como la exposición de motivos de la iniciativa

correspondiente, se llega a la conclusión de que la prohibición de que senadores y diputados se reelijan en el período inmediato al de su ejercicio no fue consecuencia de condiciones históricas objetivas ni de requerimientos populares ni de circunstancias de la realidad nacional, sino únicamente una determinación tomada por ciertos círculos políticos que tendían a crear una mayor centralización del poder público.

Pero para la XLVI Legislatura del Senado de la República, no obstante el profundo análisis jurídico-histórico que hicieron los diputados, no fue válido durante la sesión ordinaria efectuada el 5 de octubre de 1965; Tulio Hernández, quien fungía como secretario de la Legislatura, afirmó que: “la tradición histórico-constitucional de nuestro país, de la que se desprende que ninguna Constitución política ha prohibido la reelección de los diputados, sino antes bien, la ha permitido y el pueblo de México la ha practicado reiteradamente; los antecedentes sociales y políticos que demuestran que en nuestro país no ha habido un solo movimiento popular, un solo hecho de armas, un documento político que haya tenido por objeto condenar o prohibir la reelección de los diputados; el hecho de que el sistema de reelección limitada a dos períodos sucesivos no significaba una innovación o reforma sustancial en nuestro orden constitucional, sino que perseguían establecer una simple modalidad dentro del sistema de reelección actualmente en vigor. Lejos de contrariar nuestra estructura jurídica y nuestro orden político fundamental, nos acerca más a la esencia normativa de la Constitución de 1917, hecha por los hombres de la Revolución, que permitió la reelección indefinida o irrestricta de los representantes del pueblo ante el Congreso de la Unión”.¹⁶

La bandera de la “No reelección”, que durante varias épocas se ha levantado en nuestro país, determino que ello abarcara no solamente al cargo de Presidente de la República y los gobernadores de los estados, sino que en la prohibición implicó a los congresistas de la Nación. Sin embargo, por ser menos

¹⁶ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos XLVI Legislatura, 15 de Octubre de 1965, Año II. Período Ordinario Tomo I. Número 13, Pág. 20

rígida que la prohibición para los otros cargos mencionados, se aceptó la reelección, más no inmediata, de los legisladores. La experiencia y conocimientos adquiridos tanto durante el desempeño de su cargo, como durante su vida misma, no podía ser menospreciada por el Constituyente de Querétaro, para impedir que aquel ciudadano que hubiese sido diputado o senador volviese al recinto legislativo. Por tal razón, lo que hizo fue reglamentar la reelección y evitar la perpetuación de los mismos, al señalar en su artículo 59 Constitucional lo siguiente:

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

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

Han pasado los años y actualmente podemos ver que la reelección inmediata permitiría aprovechar la experiencia, los conocimientos y la capacidad que hayan demostrado los buenos legisladores. En consecuencia este principio sólo debe ser aplicado a aquellos que sean electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa, lo que también responde a la necesidad de promover nuevos cuadros parlamentarios que renueven con sus aportaciones el ambiente y la acción legislativos.

Así mismo el Ex Secretario de Gobernación el licenciado Santiago Creel Miranda se ha pronunciado a favor de la reelección de los miembros del Congreso de la Unión de manera inmediata al señalar que “se deben establecer reglas que permitan a los legisladores trabajar de mejor manera; es mas importante poder

discutir la reelección legislativa que casi cualquier otro asunto desde el punto de vista de aquello que pueda fortalecer al poder legislativo”.¹⁷

Por su parte el Maestro José Woldenberg al hablar de la reelección de los legisladores señala que no debemos temer, durante años los puestos de elección popular los ocuparon sólo los ciudadanos de un solo partido, pero hoy se elige pluralmente ya que quien gana hoy, mañana puede perder.¹⁸

El objetivo buscado es perfeccionar el sistema institucional completando el cuadro que permita incentivar la carrera parlamentaria, pero dejando en manos de los ciudadanos la decisión final. La reelección de los diputados es, en suma, la consecuencia natural de la evolución política de la sociedad. Cuando un parlamento no influye en la marcha de la sociedad, cuando no prevé el futuro y no traza caminos para el porvenir, es un parlamento infructuoso, que en lugar de ayudar a los ciudadanos, se convierte en simple apéndice y legitimador del orden establecido. No debemos olvidar que de darse un cambio en el artículo 59 Constitucional, de igual manera el artículo 51 también sufriría una transformación, ya que establece que *la Cámara de diputados se compondrá de representantes de la nación electos “cada tres años”*.

Dentro del marco de la reforma del Estado, se plantea la enorme necesidad de democratizar las instituciones, ello sólo será posible a través de la participación de la sociedad.

En nuestro país sí se permite la reelección para los miembros del poder legislativo, pero se trata de una reelección relativa, y es transcurrido un período cuando se puede acceder nuevamente a ocupar la misma curul. En el caso del Poder Ejecutivo, la reelección es una prohibición absoluta que ha traído gran

¹⁷ -----“Creel se pronuncia por la reelección de los legisladores, México D.F., REFORMA, año II, núm. 3352, 29 de febrero de 2004, Pág. 5.

¹⁸ Cantù Maria Elena. “Es el Poder para la Reelección”, México D.F. REFORMA, año II, núm. 3310, 08 de enero de 2004, Pág. 12 A.

estabilidad política, siendo entre otras razones para no permitir de manera absoluta la “No reelección”, el hecho histórico que culminó en la revolución de 1910, la concentración de toda la autoridad y todo el poder en un solo individuo, no así en los legisladores, donde no se concentra, en un solo individuo, toda la autoridad como máximo poder.

En el Congreso de la Unión se han presentado distintas iniciativas de reelección inmediata, pero estas no mencionan en su exposición de motivos los beneficios que la ciudadanía ganaría con ello.

En la LVII legislatura se presentaron diversas iniciativas, ante la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para permitir la reelección inmediata de los miembros del poder legislativo, mencionaremos algunas de ellas:

La siguiente iniciativa fue presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Artículo 59.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión sólo podrán ser reelectos para el período inmediato por una sola vez. Los partidos políticos, en los términos que señale la ley, sólo podrán postular hasta un veinte por ciento del total de sus candidatos propietarios para reelegirse en la integración de un órgano legislativo.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período 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 período inmediato con carácter de suplentes, salvo en los casos y modalidades que correspondan a la reelección prevista en el párrafo anterior.

En ésta iniciativa se incluye la posibilidad de reelección inmediata, pero sólo por un período, a todos los legisladores, ya sean de mayoría relativa, de primera

minoría y de representación proporcional. Pero además se restringe la posibilidad de reelección de todos los legisladores, ya que sólo el 20% de ellos podrán ser inmediatamente candidatos al mismo cargo.

Esta iniciativa fue presentada por integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. En ésta iniciativa se propone:

Artículo 59.- Los senadores propietarios o los suplentes que hubieran estado en ejercicio, podrán ser electos para un período consecutivo. Los diputados propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, podrán ser reelectos hasta en tres períodos consecutivos.

Los senadores y diputados propietarios que hayan sido electos en los términos del párrafo anterior, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Como podemos observar en esta iniciativa presentada en la H. Cámara de Diputados, no distingue el sistema por el cual fueron electos, se pueden reelegir por cualquier medio, así un diputado o senador puede ser durante doce años legislador por el principio de representación proporcional o por cualquier otro sistema electoral.

Ahora para el fortalecimiento del Poder Legislativo es imprescindible permitir la reelección inmediata legislativa, con sus límites y bajo alguna disposición. De esta manera se propone lo siguiente:

Propuesta de modificación al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para permitir la reelección inmediata.

Art. 59.- Los senadores y diputados al Congreso podrán ser reelectos, en el caso de los senadores por un período y los diputados hasta por dos períodos

conforme al período señalado en el artículo 51 del presente ordenamiento, bajo la siguiente disposición.

Los senadores y diputados electos por el principio de representación proporcional y primera minoría en el caso de los senadores, no podrán ser reelectos, únicamente por el principio de elección directa.

Los Senadores y Diputados suplentes que no hubieren entrado en funciones, podrán ser postulados para el mismo cargo con el carácter de propietarios en el período inmediato; pero los senadores y diputados propietarios, una vez transcurridos los períodos a que se refiere el primer párrafo, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Se plantea una limitación a los legisladores que en un determinado momento podrían ser candidatos al mismo puesto, se propone como máximo un período de 9 años. La idea de establecer una nueva modalidad en el sistema de reelección de los representantes al Congreso de la Unión y a los Congresos Locales, no implica que todos los que actualmente ejercen el cargo o que en el futuro llegarán a desempeñarlo, fueran reelectos. Para aspirar a la renovación inmediata del cargo, es preciso haber sido electo por el principio de mayoría relativa y, desde luego, haber demostrado eficacia en sus funciones y un auténtico espíritu de servicio a las mejores causas populares. De acuerdo con el sistema electoral imperante para ser candidato a un cargo de representación popular, es indispensable que algún partido político lo postule para ese cargo; los partidos buscarán tener en la Cámara a los elementos más capaces y, de preferencia, más fieles a los principios y programas que sustentan. Después de cada ejercicio los ciudadanos habrán aquilatado el valor de sus representantes, por lo que es incuestionable que habrá una selección que en el curso del tiempo irá renovando y profesionalizando los cuadros del Poder Legislativo, sin los cuales las Cámaras del Congreso no podrán desempeñar sus funciones constitucionales sustantivas.

4.3.1. Ventajas de la reelección inmediata legislativa.

Sin duda uno de los aspectos más importantes de la reforma al Poder Legislativo es la de su fortalecimiento, profesionalización.

La reelección le brindaría al Poder Legislativo una mayor autonomía, oportunidad de profesionalización, capacidad de los electores para evaluar la labor del legislador en su distrito o Estado.

Nuestros Congresos habrán de ser el espacio donde se genere el nuevo derecho que haya de normar la convivencia civilizada entre nosotros; éste es el ámbito del que habrá de surgir la certeza jurídica y la confianza de los ciudadanos para reelegir a sus representantes; por ello estos legisladores con experiencia deberán ejercer con rectitud y objetividad sus facultades en materia de control y vigilancia, rendición de cuentas, investigación y en su caso juicio político a los funcionarios que hayan incurrido en responsabilidades.

La reelección legislativa adquiere una connotación especial, ya que toma en cuenta el interés de la representación sobre el interés de los partidos. El legislador es representante de la nación y no representante del partido político por el cual llegó a su cargo, de tal manera que un candidato debe ser postulado por su partido, pero finalmente quien decide es el elector, en este sentido el partido político deberá tomar muy en cuenta al electorado al seleccionar al candidato.

Si un Diputado o Senador tiene que presentarse nuevamente después de tres o seis años, respectivamente, en busca del voto, el legislador asume un compromiso mayor con sus representados, puesto que de ello dependerá si continua o no en su cargo, de esta manera se cambiaría el panorama actual; los legisladores ya no se dejarían llevar únicamente por la disciplina del partido que es importante, sino que tomarían muy en cuenta a los electores. Como, lo han

manifestado diversos académicos, investigadores, politólogos,¹⁹ actualmente lo que sucede al iniciar una legislatura es que prácticamente se parte de la nada, porque son muy pocos los legisladores que repiten, y los que lo hacen lo hacen por otro distrito, ya sea local o federal, integrar una comisión distinta y en muchos casos empiezan por sí mismos a crear sus propias iniciativas olvidando los registros de lo ocurrido en la anterior legislatura, desaprovechando el trabajo y la experiencia acumulada, por lo cual, el esfuerzo de una legislatura se queda en el olvido al llegar la nueva, con lo cual la acción legislativa y el arribo a consensos se vuelve trabajoso y en ocasiones torpe.

Se crearía una relación más directa entre el representante y gobernados pues uno de los problemas centrales por los cuales el sistema representativo ha perdido fuerza y credibilidad, es precisamente la falta de vinculación entre representante y representados. Ello se ha dado porque no existen los incentivos para que un legislador una vez electo regrese a su distrito o Estado a conocer de las propuestas, inquietudes e intereses de la población.

Y mediante la reelección consecutiva se crearían esos incentivos para que el legislador realice una función más eficaz, pues al depender del electorado la reelección, se le obligaría al legislador que pretenda reelegirse a no descuidar su relación con este. Experimentando así una mayor presión para cumplir el compromiso contraído con sus electores para no defraudarlos, pues para lograr la reelección y seguir su carrera, lo que contaría es convencer a sus electores.

Los actuales legisladores al término de la legislatura lo que les importa a los mismos no es ya el trabajo legislativo sino a donde acomodarse los legisladores en el último año de su labor parlamentaria, la mayoría se ocupara de buscar a donde ir; tal vez algunos marchen hacía la administración pública, otros hacía algún cargo en su partido, muchos más a los Congresos locales si estaban en el

¹⁹ Hidalgo, Arturo. "Académicos a favor de la reelección legislativa sucesiva", México D. F., REFORMA, año 10, núm. 3115, 07 de mayo de 2003, Pág. 4 A.

federal, o viceversa, alguno o algunos serán los futuros gobernadores o presidentes municipales y otros tal vez descansen por un tiempo.

Al prohibirse la reelección inmediata, el legislador mexicano se convierte en un ave de paso, porque cuando apenas empieza a darse a conocer; se les acaba el tiempo, y debe ser reemplazado por un ilustre desconocido.

En suma con la reelección legislativa inmediata los parlamentos se fortalecen, ya que los diputados se profesionalizan. Asimismo, los diputados o senadores que hayan tenido un buen desempeño, podrán los representantes refrendar su confianza en él a través de la reelección con ello gana la democracia ya que no se le podrá coartar al electorado su derecho de elegir y reelegir libremente a quien desee que lo represente; de esta manera los partidos políticos disminuirán su poder discrecional de elegir a sus candidatos, ya que con la posibilidad de reelección inmediata de los legisladores, los partidos forzosamente deberán tomar en cuenta el sentir de los electores, de lo contrario estarán destinados al fracaso electoral.

CONCLUSIONES.

Con la presente investigación llegamos a las siguientes reflexiones y argumentaciones que define nuestra postura con respecto al tema:

PRIMERA.- La división de poderes, se traduce en el fraccionamiento del poder público, separándose en tres poderes, cada uno con su titular correspondiente y ámbito de competencia, con independencia entre ellos pero iguales y coordinados dentro de una nación de la unidad estatal. El sistema de gobierno es la forma y estructura que tienen un Estado específico para realizar la dirección o el manejo de todos los asuntos que a él le conciernen.

SEGUNDA.- El poder legislativo en México surge del resultado de la evolución histórica, así como del diverso origen de las asambleas constituyentes e instrumentos constitutivos formulados a través del tiempo, partiendo de las épocas colonial, el México independiente, la Constitución de 1857, hasta llegar a la Constitución de 1917, la cual establecía un Poder Legislativo de tipo federal, de elección popular, autónomo en su Constitución y facultades, coordinado en sus funciones a los otros poderes, permanente, de sistema congresional, bicameral, colegiado, deliberante y conformado del régimen de derecho de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERA.- En el campo del Derecho comparado encontramos que sólo México y Costa Rica prohíben la reelección inmediata legislativa. Ahora nuestro país avanza democráticamente y en este sentido, para el fortalecimiento y equilibrio de los poderes del Estado, se requiere, entre otros aspectos, necesariamente la reelección inmediata de los legisladores. En nuestro país la reelección ésta totalmente prohibida para el titular del Poder Ejecutivo, no así para los miembros del Poder Legislativo en cuyo caso encontramos una prohibición relativa de reelección, ya que constitucionalmente no podrán volver a ocupar el mismo cargo, sino pasando al menos una legislatura.

CUARTA.- Con la reelección inmediata legislativa se fortalecería entre otros factores el sano equilibrio de poderes; el Legislativo sería un contrapeso más sólido al Ejecutivo, ya que se estaría logrando mayor participación de la sociedad a través de sus representantes, los cuales al tener que rendir cuentas a los electores buscarán la mayor participación dentro de su labor legislativa, mejores elementos para el análisis y un debate de altura. Actualmente el Congreso de la Unión se caracteriza por un pluripartidismo, la sociedad ha reclamado nuevas formas de integración política que ha sido un signo de una mejor y más alta participación. Ello nos indica que la intervención de la ciudadanía es más abierta y reflexiva que va en busca de un reclamo: ser tomados en cuenta. Con la reelección inmediata legislativa gana México y se desarrolla una vida democrática más vinculada con la sociedad.

QUINTA.- El incentivo de la reelección haría aumentar la preocupación de los legisladores por desempeñar mejor su trabajo y se crearía una relación más directa entre los representantes y los electores, es conveniente ampliar el número de días que en el año sesione el Congreso tanto por la complejidad de los asuntos que hoy se tratan como para profesionalizar más el trabajo legislativo, entre otras razones para darle continuidad.

SEXTA.- El debilitamiento del sistema representativo entro en fase crónica en 1933, al aparecer por primera vez en el constitucionalismo mexicano la prohibición de reelección inmediata de los legisladores mediante la reforma realizada en 1933 al artículo 59 Constitucional la cual estuvo orientada a someter y subordinar al legislativo, debido a que la ausencia de reelección inmediata obstaculizo a los legisladores su aspiración de hacer carrera parlamentaria y, por consiguiente obstruyo en gran medida la profesionalización del órgano legislativo.

SÉPTIMA.- El hecho de no permitir la reelección inmediata de los legisladores significa que se está coartando en alguna medida la democracia, ya que se nos limita a los ciudadanos la posibilidad de poder, en un momento dado,

reelegir al legislador que ha cumplido nuestras expectativas. En ese sentido, cualquier limitación a la democracia es atentar contra la voluntad popular.

OCTAVA.- Se plantea una limitación a los legisladores, se propone como máximo un período de 9 años, que sólo tengan la posibilidad de reelegirse los legisladores electos por el principio de mayoría relativa. Esta reforma al artículo 59, en caso de ser promovida, permitiría, en primer lugar y antes que nadie a los ciudadanos valorar la actitud de los legisladores.

NOVENA.- Desde mi punto de vista, si es que se quiere recuperar la confianza y credibilidad de los ciudadanos, es esforzarse por pugnar por un sistema que dé transparencia a la gestión pública, deben dar en forma periódica una rendición de cuentas que permita comprobar que realmente se cumple, sobre todo con los compromisos y las demandas ofrecidas en campaña. Asimismo, deben consensar las acciones y políticas gubernamentales que permitan a los representantes populares mantenerse cerca de la sociedad a la que honestamente se deben.

BIBLIOGRAFIA

ALDANA ROBLEDO, Mario. La Institución de los Diputados de Partido, Editor Talleres de B. Costa-Amic, México 1973.

ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional, Editorial Oxford, Segunda Edición, México 2002.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1994.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1996.

CARBONELL, José El fin de las Certezas Autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

CALZADA PADRÓN Feliciano, Derecho Constitucional, Colección de Textos Universitarios, Harla, México, D.F.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel; Derecho Procesal del Poder Legislativo del Estado de México, Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos, México 1997.

CARPIZO MACGREGOR, Jorge. Nuevos Estudios Constitucionales, Editorial Porrúa, México 2000.

CUEVA, Mario de la. La idea de la Soberanía, Estudio Preliminar a la Soberanía de Herman Heller, UNAM, México 1963.

DE LA TORRE VILLAR, Ernesto. La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano, Editorial UNAM 2ª. Edición, México 1978.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Lógica del Concepto Jurídico. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1ª. Edición, México 1959.

GARZA GARCÍA, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano, MacGraw-Hill Interamericana Editores S.A. de C.V. Serie Jurídica, México 1997.

KALINOWSKI, George. Lógica de las Normas y Lógica Deóntica. Editorial Fontamara, S.A. 1ª. Edición, México 1993.

LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, 6ª. Edición Barcelona 1992.

LÓPEZ RUÍZ, Miguel. Normas y Técnicas y de Estilo para el Trabajo Académico, Editorial UNAM, 3ª. Edición, México, 1998.

MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa S.A., México, 1999.

MORELOS y PAVÓN, José María. Los sentimientos de la Nación, LV Legislatura al H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Ediciones de la Noche, Guadalajara, Jalisco, México 1998.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, 12ª. Edición, México, Editorial Porrúa, 1993.

OROZCO GÓMEZ, Javier, Estudios Electorales, Editorial Porrúa S.A., México 1993.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. El Congreso de la Unión, Integración y Regulación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997.

PEREZ TREVIÑO, Manuel, El Partido Nacional Revolucionario y la No Reección, Editorial Partido Revolucionario Institucional, México, 1997.

RABASA Emilio, O. Historia de las Constituciones Mexicanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

SAYEG HELU, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano, Editorial Trillas, México 1999.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política, Editorial Porrúa, 14ª Edición, México 1996.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1985.

VARGAS MENCHACA, José Manuel. Manual para la elaboración de Tesis Profesionales, México 1993.

NORMATIVIDAD LEGISLATIVA

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales. Editorial Instituto Federal Electoral, México 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista, México 2006.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes. CD. Room Juris 2 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Norte. CD. Room Juris 2 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Constitución Política del Estado de Chiapas. CD. Room Juris 2 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. CD. Room Juris 2 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, CD. Room Juris 2 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. CD. Room Juris 2 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. CD. Room Juris 2 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. CD. Room Juris 2 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos XLVI Legislatura, 27 de Diciembre de 1964, Año I.- Periodo Ordinario Tomo I.- Número 50.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos XLVI Legislatura, 15 de Octubre de 1965, Año II.- Periodo Ordinario Tomo I.- Número 13.

Las Constituciones de México 1814 -1991; Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados 2ª Edición, México 1991.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ediciones Luciana, 2ª Edición, México 2000.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México 2004.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México 2004.

Constitución de la República de Argentina, Acervo de Legislación, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero, 2002.

Constitución de la República Federal de Brasil, Acervo de Legislación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero, 2002.

Constitución de Cuba, Acervo de Legislación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero, 2002.

Las Constituciones Latinoamericanas Tomo I; Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994.

Constitución de la República de Guatemala, Acervo de Legislación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero, 2002.

Constitución Política de Paraguay, Acervo de Legislación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero, 2002.

Constitución Política de Venezuela, Acervo de Legislación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, enero, 2002.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Agenda de Temas Legislativos I. Cámara de Diputados LVII Legislatura, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México 2000.

Derechos del Pueblo Mexicano; México a través de sus Constituciones, Tomo XI Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 2000.

El Congreso Mexicano; Estructura, Organización, Funcionamiento, Análisis político; Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso de la Unión, México, 1994.

Diccionario Jurídico Mexicano; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa S.A., México 1995.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, volumen I Tomo I, Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Legislativas de la LVI Legislatura del H. Congreso de la Unión, México 1997.

Diccionario Enciclopédico Grijalbo, Ediciones Grijalbo, S.A., México, D.F., 1986, Aragón, Barcelona, Tomo II.

Enciclopedia Nuestra Constitución, Historia de la libertad y soberanía del pueblo Mexicano. Editorial Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, México 1999.

HEMEROGRAFÍA.

CANTÚ Maria Elena. “Es el Poder para la Reelección”, México D.F. REFORMA, año II, núm. 3310, 08 de enero de 2004.

CARBONELL, Miguel “Sobre la no reelección legislativa en México: Elementos para el debate”, México, QUÒRUM, año VII, núm. 63, diciembre 1998.

-----“Creel se pronuncia por la reelección de los legisladores, México D.F., REFORMA, año II, núm. 3352, 29 de febrero de 2004.

GAMAS TORRUCO José “Reelección Consecutiva de los legisladores mexicanos”, México QUORUM, año X, núm. 84. marzo, 2001.

HIDALGO, Arturo. “Académicos a favor de la reelección legislativa sucesiva”, México D.F., REFORMA, año 10, núm. 3115, 07 de mayo de 2003.

Lelo de Larrea; Alejandro, “Viable, la reelección de legisladores”, EL UNIVERSAL, México, D.F., año LXXXVI, Tomo CCCXL, N°. 30,841, 2 de Abril de 2002.

LUJAMBIO, Alonso. ¿“Para que servirían las reelecciones en México?” México, QUÒRUM, año II, núm. 13, abril 1993.

SARMIENTO, Sergio, “La Fotografía”, REFORMA, México, año 9, núm. 3041, México D.F., 12 de abril de 2002.