



# Universidad Autónoma de Querétaro

Facultad de Derecho

## **Tesis**

Que presenta el Pasante

Arnulfo Eligio Moya Vargas

Que para obtener el título de

Licenciado en Derecho

Generación 1987 - 1992

No Adq. 55662  
No. Título \_\_\_\_\_  
Clas. 328.3  
M 935P  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

PARA MIS PADRES:

FELIPE Y GUADALUPE  
EJEMPLO DE PERSISTENCIA,  
HONRADEZ Y NOBLEZA

PARA MIS HERMANOS:

ROSA, FLORA, GUSTAVO, MIGUEL,  
NICOLAS Y RUBEN.

POR QUE CADA UNO ME HA ENSEÑADO LOS  
VALORES SUPERIORES DEL APOYO SINCERO,  
LA AMISTAD DISCRETA, LA LEALTAD A LA  
JUSTICIA Y LA NOBLEZA QUE HEREDARON  
Y QUE QUIERO APRENDERLES.

SERIA IMPOSIBLE SEÑALAR INDIVIDUALMENTE  
A TODOS AQUELLOS QUE ME HAN AYUDADO  
DURANTE LA VIDA ESTUDIANTIL PERO  
DESTACAM LOS

SEÑORES :

HUMBERTO VEGA MONTES, QUIEN ME APOYO  
ECONOMICAMENTE DURANTE 3 AÑOS DE MI  
CARRERA.

MI AGRADECIMIENTO POR SU RESPALDO Y  
SOBRE TODO SU AMISTAD QUE ME -  
DINTINGUE.

FERNANDO ORTIZ ARANA, QUIEN CREE EN  
LOS ESTUDIANTES Y CON CUYA BECA ME  
PERMITIO CONCLUIR MIS ESTUDIOS Y  
DEDICARME AL MISMO TIEMPO A LAS  
TAREAS POLITICAS.

ADICIONALMENTE POR SU DESEMPEÑO EN  
LA HISTORIA CONGRESIONAL DE MI PAIS  
Y POR SU VALIOSO TRABAJO COMO -  
"SPEAKER" EN LA LV LEGISLATURA FEDE-  
RAL.

MI AGRADECIMIENTO A ESTOS DOS --  
QUERETANOS EXCEPCIONALES.

PARA MI AMIGO:

EL LICENCIADO REGULO CORTES LAZARO  
CUYOS CONSEJOS Y ORIENTACIONES HAN  
AYUDADO A MOLDEAR MI CARACTER.

PARA MI AMIGO:

EL LICENCIADO EDGARDO CABRERA DELGADO.  
POLITICO DESTACADO A QUIEN DEBO TANTO  
POR SU FRATERNAL AMISTAD.

PARA MI AMIGO:

EL DOCTOR MARCO ANTONIO LEON HERNANDEZ,  
EJEMPLO DE TENACIDAD Y VOCACION POLI-  
TICA DE QUIEN TENEMOS TANTO QUE APREN-  
DERLE SOBRE POLITICA, CIENCIAS POLITI-  
CAS Y LA VIDA.

PARA EL INGENIERO:

LEOPOLDO PERALTA NAVARRETE.  
SU AMISTAD SIEMPRE SINCERA  
EN RECONOCIMIENTO POR SU  
FIDELIDAD DEMOSTRADA A LA  
JUSTICIA Y A LA DEMOCRACIA  
DE QUERETARO Y DE MI PAIS.

PARA LOS SEÑORES:

ENRIQUE BURGOS GARCIA.

MARIANO PALACIOS ALCOCER.

COMO EJEMPLO DE VALIA POLITICA Y HUMANA  
LOS HA DISTINGUIDO EN LA HISTORIA DEL  
PUEBLO DE QUERETARÒ Y DEL PAIS.

PARA EL JOVEN ABOGADO, LEGISLADOR Y  
BRILLANTE POLITICO DE MI ESTADO:  
JESUS RODRIGUEZ HERNANDEZ.

PARA:

JESUS MALAGON LEAL  
CARLOS VALDEZ ROSALES  
ROBERTO MARTINEZ LIRA  
SALVADOR MENDOZA GOMEZ  
JOEL GUERRERO MORENO  
ERASMO PEREZ ALVARADO  
FRANCISCO HERNANDEZ VELAZCO  
MAURICIO PEREZ ALVARADO  
GABRIEL TORRES SAUCEDO  
RAFAEL TIRADO UGALDE  
HERIBERTO GONZALEZ MORENO  
HECTOR NIEVES HERNANDEZ

JOVENES AMIGOS QUE ME ACOMPAÑARON Y  
COLABORARON EN MIS RESPONSABILIDADES  
PARTIDARIAS; LES DEDICO ESTE TRABAJO  
CON TODA HUMILDAD EN RETRIBUCION A  
LAS, DIAS Y AÑOS EN QUE HAN SIDO UN  
RESPALDO Y SOBRE TODO AMIGOS.  
MI DEUDA PARA SIEMPRE CON USTEDES.

PARA:

EL MAESTRO CARLOS GARCIA MICHAUS,  
POR LA DIRECCION ATINADA Y  
ENRIQUECEDORA DE LA PRESENTE  
TESIS.

EL LICENCIADO SALVADOR GARCIA  
ALCOCER, QUIEN LEYO EL BORRADOR  
Y ME HIZO TAN IMPORTANTES -  
CRITICAS Y SUGERENCIAS:

MI AGRADECIMIENTO:

AL LICENCIADO MANUEL SUAREZ MUÑOZ  
DIRECTOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS  
CONSTITUCIONALES DE QUERETARO, POR  
LAS FACILIDADES QUE BRINDO A MI  
INVESTIGACION.

AL LICENCIADO ANDRES GARRIDO DEL TORAL  
POR QUE ME PERMITIO EL ACCESO DESINTE-  
RESADO A SU BIBLIOTECA PERSONAL Y ME  
HIZO VALIOSAS SUGERENCIAS.

AL MAESTRO DOMINGO OLVERA CERVANTES  
POR SU LEAL Y SINCERO APOYO.

# I N D I C E

	Pág.
PRESENTACION.....	1
INTRODUCCION.....	6
1. EL PROBLEMA CENTRAL.....	6
CAPITULO I	
ORIGENES DEL PODER LEGISLATIVO.....	11
1.- GRECIA.....	11
2.- ROMA.....	13
3.- EDAD MEDIA.....	14
4.- ESPAÑA.....	15
5.- INGLATERRA.....	15
6.- FRANCIA.....	17
7.- ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.....	18
8.- MEXICO.....	18
CAPITULO II.	
ANALISIS DEL PODER LEGISLATIVO.....	24
1.- DEFINICION DE PODER LEGISLATIVO.....	24
2.- INTEGRACION DEL PODER LEGISLATIVO.....	26
3.- AUTONOMIA DEL PODER LEGISLATIVO.....	28
4.- INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES.....	29
5.- FACULTADES DEL CONGRESO.....	30
6.- ESTADO, GOBIERNO, DIVISION DE PODERES.....	35
7.- DECLIVE DEL PODER LEGISLATIVO.....	42

CAPITULO III.

EL PROBLEMA JURIDICO DEL ORGANO LEGISLATIVO MEXICANO.....	46
1.- PODER LEGISLATIVO Y DIVISION DE PODERES....	46
2.- SOBERANIA POPULAR Y REPRESENTACION POPULAR.	49
3.- FUNCIONES Y DISFUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO.....	51
4.- BASES TEORICAS DEL NUEVO PODER LEGISLATIVO.	56

CAPITULO IV.

HACIA UN NUEVO PODER LEGISLATIVO.....	69
1.- ESTADO TRADICIONAL Y ESTADO MODERNO.....	69
2.- SUPUESTOS Y CONTENIDOS DEL NUEVO PODER LEGISLATIVO: LA REELECCION.....	73
3.- LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE HISPANOAMERICA Y LA REELECCION PARLAMENTARIA.....	78
4.- BASES VERIDICAS DEL NUEVO PODER LEGISLATIVO	86
5.- ANTECEDENTES.....	86
6.- AUTORES DEL ARTICULO 59 CONSTITUCIONAL.....	95
5.1. EL ORIGEN.....	95
5.2. EL DEBATE DE 1964.....	97
5.3. LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL DE REFORMA DE LOS ARTICULOS 59 Y 116....	100
7.- RAZONES PARA LA REFORMA.....	101
8.- RAZONES CONTRA LA REFORMA.....	104
9.- CONCLUSIONES.....	108

EPILOGO

I.-	NOTA HISTORICA.....	115
II.-	REFORMAS POLITICO-ELECTORALES Y REELECCION..	123
	a) REFORMA DE 1977.....	123
	b) REFORMAS DE 1986 Y 1988.....	124
	c) EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.....	125
	BIBLIOGRAFIA BASICA.....	127

## P R E S E N T A C I O N

Como nunca México pasa por grandes cambios. México mismo como nación está a prueba para resolver la viabilidad futura. El estado mexicano ante la complejidad del mundo que lo circunda no puede postergar ni convendría, la dimensión y el sentido de las exigencias. Este tránsito hacia la modernidad, es accidentado, tal vez como ninguno en la historia. Pero pasar a la modernidad, para llamarnos País moderno, habrá que asumirse la plena legalidad. No hay Estado moderno sin la correspondencia necesaria entre realidad política y realidad normativa.

Por esto, México requiere de una gran reforma política. Que no quede en remiendos ni pequeñas enmiendas; una reforma que se haga a través del derecho. Esa es la preocupación de la presente tesis.

Actualizar el Estado de Derecho quiere decir precisar la organización de los órganos de gobierno; entre estos, el Poder Legislativo. ¿Cómo actualizar a este órgano?, ¿Habría que extraer lecciones de la historia nacional?, ¿De otras historias constitucionales?. Sin duda, a este problema no se le puede formular una sola hipótesis. No es una la causa que originó el estado actual del Poder Legislativo, ni una será la respuesta.

El pacto jurídico fundamental de 1916-1917 no se ha rescindido. Eso si ha conocido novaciones importantes; cambios que han ratificado la vocación por la cultura de la ley. Esa es la principal lección que México ha aprendido y practicado en este siglo.

No hay que temer reformar la Constitución. Con documentos pétreos no se gobierna a los pueblos; sino con el "derecho vivo", que late en la sociedad. A pesar de tantos cambios constitucionales, más de 300 reformas, en nuestra Ley Fundamental aún existen lagunas, que militan contra el pueblo mismo, contra el orden jurídico.

Modernizar el Estado mexicano significa actualizar el Poder Legislativo. Nuevos actores jurídicos y sociales demandan auténticos y reales cambios. Ha caducado un sistema constitucional en su parte relativa al "Poder Deliberante". Son necesarias nuevas reglas que lo regulen en su estructura, elementos funciones a su naturaleza. La reforma del Poder Legislativo es una condición sine qua non para la Reforma del Estado Mexicano.

La presente tesis quiere adherirse a las voces de diversos ciudadanos, sectores sociales y académicos, que convencidos están en favor de un redimensionamiento del órgano legislativo mexicano. Pues éste ha perdido capacidad de "autoridad" ante el Poder Ejecutivo; esto ha representado costos constitucionales y sociales enormes.

El Poder Legislativo Mexicano está debilitado. No anulado, non inexistente pero si carece de una auténtica función que pueda hacer frente a los retos jurídicos y políticos del México de ahora.

Son varias las líneas que describen este proceso de eclipsamiento del órgano legislador, a saber, la constitucional, la política y la social. Veamoslas brevemente.

Históricamente México ha vivido en el centralismo. Justificado ante la sociedad nacional incipiente en el siglo XIX, que demandó la centralización de los mandos ante los poderes periféricos. Sin esa solución tal vez no se habría resuelto la causa de la existencia nacional. Epoca de luchas entre las facciones; etapa de construcción, de formación del Estado Mexicano.

El Presidente era el representante de la nación, era el caudillo militar o "civil", según la noción de WEBER; los ejemplos los tenemos desde Santa Ana, Juárez y Díaz.

Aunque se dio un federalismo, este era más formal que real. Los centralistas decimónicos perdieron la lucha para que el centralismo lo aplicaran los Federalistas. Fue el Ejecutivo el artífice de este predominio.

El siglo XX mexicano se cifró en el poder presidencial. Madero, Carranza, Obregón, Calles, Cárdenas, personalizaron al Poder Ejecutivo, dominante, controlador, hegemónico. Pareciera que en

México el Presidente es la reminiscencia del "Tlatoani" de los Aztecas.

Un país no se puede explicar por la Constitución simplemente; pero no se puede explicar sin ésta. Las Constituciones Mexicanas las del 24, 36, 57 y 17, dieron la armazón para el predominio presidencial. Excepcionalmente el periodo 1861-1867, conoció una fase llamada del "Parlamentarismo Aproximado". La Historia Constitucional Mexicana formó en cada etapa el fundamento legal del predominio presidencial.

Nación de desigualdades sociales, con su correspondiente desigualdad política, la una sostenía a la otra. Aún existen enormes vestigios. Significá esto que la representación nacional, por excelencia el Poder Legislativo, fue el destacamento de las élites plutocráticas; de las minorías educadas, propietarias y poderosas. No ha sido raro en nuestro País el emparentamiento del poder político y el poder político. Acaparar el poder, el dinero y el saber en pocas manos también ocasionó la pérdida de los principios democráticos y representativos. Cuando hemos conocido fases excepcionales de pleno funcionamiento democrático de las instituciones representativas no ha sido por una lucha deliberada, por darle su lugar y restituir los intereses del pueblo.

La problemática que encierra el no tener un Poder Legislativo conforme a la realidad social representa graves riesgos y costos.

La presente tesis quiere contribuir al diseño de un modelo constitucional para el órgano legislativo que verifique el tránsito del poder tradicional a la democracia moderna. O lo que es lo mismo, el pasaje del predominio presidencial al predominio de la interdependencia de los órganos de gobierno.

Este trabajo no se arroga el derecho de excluir la validez de las ideas no incluidas aquí, ni pretende terminar las propuestas sobre la reforma del poder legislativo.

# I N T R O D U C C I O N

## 1 EL PROBLEMA CENTRAL

México tiene un órgano legislativo débil. Es un fenómeno que no hace hoy ni siquiera hace algunos años. Tiene una larga historia y las razones son amplias. Es una rama de gobierno limitado en sus funciones y por tanto disminuida; su papel de representación del pueblo está cuestionado; porque otras autoridades e instituciones le han arrebatado la centralidad en el proceso político. En síntesis, el Poder Legislativo Mexicano ha estado y está en crisis (1). La actual es la más profunda.

El problema del Poder Legislativo Mexicano se agrava ante los procesos multidimensionales (económicos, tecnológicos, P.E.) que se generan en el mundo y que exigen rapidez en los actos de gobierno. El problema del "cuerpo deliberante" (Aristóteles), es que la nación requiere de formas novedosas de representación democrática, donde el ciudadano vea reflejados sus intereses y defendidas sus aspiraciones; el problema es el cómo recuperar funciones y actualizar otras que están en desuso. En suma, cómo resolver la asimetría de poder que existe en contra del Congreso de la Unión.

---

1) Habermas Jurgen, Los Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío, Amorrortu, Editores Argentinos, 1991, pág. 15.

Fortalecer al Poder Legislativo no es hacerlo a costa del órgano ejecutivo. La fortaleza de uno no excluye a la de otro. En mucho se explica el predominio presidencial porque el legislativo no ha utilizado las funciones que el orden jurídico mexicano le reserva.

El problema del Poder Legislativo no se queda en esta rama de gobierno; sus debilidades las traslada al gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial) de ahí que su fortalecimiento es en favor de todo el gobierno.

Carecemos en México de un Congreso auténtico. Es decir, que legisle, represente, e incorpore los valores e intereses sociales a los órganos del Estado. La función legislativa ha sido casi monopolizada por el Presidente; las funciones controladoras no las ha utilizado o lo hace con disimulo y timidez; su estructura parece no ser la adecuada para la Nación de hoy.

Si en los hechos nuestra división de poderes, como mecanismo formal de pesos y contrapesos no opera en mucho se debe a la actuación del órgano legislativo.

## 2 EL DILEMA MEXICANO.

Si en el País no se fortalece el Poder Legislativo no será posible que el poder ejecutivo realice eficazmente su función. El contrapeso del legislativo es esencial para que los poderes presidenciales, en torno a los cuales ha girado la vida política del País sigan garantizando la gobernabilidad de México. Si bien el Presidente ha jugado el papel de actor principal y privilegiado en el proceso político, esto ha sido por las necesidades de cada periodo; hoy no son las mismas.

El modelo político-constitucional instituido en 1916-1917, sobre el cual ha descansado la vida del Poder Legislativo está agotado.

¿Cuáles son los signos que en las instituciones y leyes que revelan en México la crisis del Poder Legislativo?. En primer término la tarea legislativa la realiza el poder ejecutivo en forma predominante (2). El Congreso no ha encontrado las bases necesarias para oponer razones o generar el debate plural y la discusión en torno a los proyectos de leyes.

En segundo término, los mecanismos de control y vigilancia .

---

2) González Casanova Pablo, La Democracia en México, Ed. Era México 1985, Pág.17.

que funcionan en todo sistema democrático de gobierno en nuestro País está atrofiado (3). La nula división de poderes ayuda a documentar este desequilibrio constitucional (4). La conformación bicàmerista de la rama legislativa impide, detiene o paraliza el funcionamiento del Poder Legislativo. (5). No existe, además una carrera legislativa que posibilite la acumulación de experiencias y los incentivos para generar un compromiso del legislador con sus representados (6). Existe un sistema electoral que genera desproporción en la representación nacional (7), en el cual no se traducen las preferencias electorales con plena claridad. Finalmente la legislación del Congreso no responde a los cambios que el país ha sufrido (8).

El dilema mexicano está en que el poder ejecutivo ha tenido el papel principal en la conducción del País. Existe seguramente pocas realidades estatales en las cuales el poder ejecutivo haya desempeñado un papel como que en México el Presidente ha desarrollado. Basta observar las facultades constitucionales y meta

- 
- 3) Carpizo Jorge, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa México UNAM, México, 1981, Pág. 13.
  - 4) Tena Ramírez, Felipe Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa México 1986, Pág. 129.
  - 5) Córdoba Arnaldo, "La Reforma del Poder Legislativo" en Opciones para el Sistema Político Mexicano, ed. Era México, 1992 Pág. 81
  - 6) Artículo 59, Constitución Política Federal.
  - 7) Artículos 52, 53, 54, 56 y 59 de la Constitución Política Federal.
  - 8) Ley Orgánica de las Cámaras y Reglamento Interior del Congreso.

constitucionales\* para llegar a estas conclusiones. Pareciera entonces que recuperar decisiones legales y poderes para el Poder Legislativo significaría hacerlo a costa del Poder Ejecutivo. Sin embargo, esto no es así como lo sostenemos en esta tesis.

CAPITULO I  
A N T E C E D E N T E S

I.- ORIGENES DEL PODER LEGISLATIVO

Sin abordar la historia de una institución jurídica no sería posible estudiar con precisión las líneas del presente en las cuales se desarrolla y actualiza. El Poder Legislativo Mexicano se ha hecho en la historia de las instituciones jurídicas y políticas. Sería impensable esta institución sin el triple proceso histórico de la unificación nacional, de la independencia estatal y de la introducción de las instituciones representativas en México. (1)

Pero además ese proceso lo vive el órgano legislativo, en sentido abstracto desde sus primeros Orígenes en Países de Europa.

1.1 GRECIA

En el libro "La Política"(capítulo XI), Aristóteles, afirma: "En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido ocuparse ante todo, regulándolas debidamente", señalando después: Sobre los asuntos públicos; el Cuerpo de Magistrados y el Cuerpo Judicial siendo el ter-

-----  
1) Cerroni, Umberto, Reglas y Valores en la Democracia, Alianza Conaculta, México 1991 Pág. 17

cero de los elementos (2). Siguió este Filósofo definiendo la función del Cuerpo Deliberante, según los tipos de gobierno Democrático-artistocrático y monárquico. La "Eclesia" en Atenas, llega a configurarse el inicio de la tradición política en la cual el pueblo participa decidiendo su destino colectivo. Eran los ciudadanos quiénes componían ese órgano productor de la ley; es decir el equivalente funcional y estructural del Poder Legislativo.

Junto a la "Eclesia" se formó la "Bule", en el siglo II A.N.E., como un órgano legislador, que rechazaba o confirmaba una ley dotada ya en la Eclesia, así la función legislativa la realizaba un órgano bicameral, una asamblea popular y un senado. Solamente que el senado era una Cámara de "Origen", la Asamblea era el órgano "Revisor" (3). En la historia Griega existen testimonios de la diferenciación funcional en el ejercicio del poder (4), lo cual, revela que no ha sido reciente la preocupación sobre el órgano legislativo.

A pesar de los puntos de vista anteriores no podemos hablar de un órgano legislativo en sentido estricto; el predominio

---

2) Aristóteles, la Política, Ed. Porrúa México 1980, Cap. VI.

3) Burgoa, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa México, 1980, Pág. 229.

4) Madison, Hamilton y Jay, El Federalista, F.C.E. México, 1958, LXXI.

del insnaturalismo, en las Hólades Griegas nós conduce a pensar que este pueblo, no tenía una descentralización, una secularización de la ley y por lo mismo no había un "Estado de Derecho", con una autoridad legislativa diferenciada. Para esto, veamos simplemente lo que señala "Fustel" nen la "Ciudad Antigua".

## 1.2

### ROMA

Las formas de gobierno suscitadas en la historia Romana condicionan la composición y actividad del Poder Legislativo. Así se observa que durante el periodo Monárquico. Los comisios por Curias, el Senado y el Rey desempeñaban la función legislativa. El Rey proponía la ley las aprobaba, las Curias y las ratificaba el Senado Romano. El periodo -- Romano de República conoció a una función legislativa asumida por los comisios por centurias; aunque el senado continuó siendo el órgano legislativo en esta fase, sólo poseyó una función formal, en cambio los "Tribuna Plebis" se constituyen en verdaderos elementos del Poder Legislativo, pues su poder de veto anulaba la aplicación de Leyes.

El Senado Romano recupera parte de su poder en el arco temporal que va de la Diarquía, como órgano legislativo; este no excluía, al Emperador y a los comisios de su carácter de

órganos con atribuciones legislativas. (5). Finalmente en la monarquía absoluta todos los poderes se concentraban en el Emperador para hacer de él, el único legislador (6). En el federalismo Madison intenta buscar en pueblos como Cártago, Roma y Grecia, a la institución legislativa en su modalidad bicameral (7). Pero no es posible encontrar en este tipo de pueblos a instituciones propias del desarrollo de una determinada sociedad. El papel de la religión, la concepción del mundo a través de una teo visión, no podía crear órganos legislativos cuando existía una fusión completa sobre la moral y el derecho, basada en la religión.

### 1.3 EDAD MEDIA:

En el tipo de sistema político social feudal no existió el concepto de Estado sino hasta Nicolás Maquiavelo (8).

Esto nos conduce a que no existió, por lo tanto una institución legislativa, propia del Estado Moderno. Pero existió un parlamento medieval, aunque asumió un papel conservador del Estatu Quo. No era el principio organizativo del poder público realizador de la ley. Esa función de conser-

---

5) Bravo, Váldez, Beatriz, Derecho Romano, T.I. Pax-México, México 1988, Pág. 38.

6) Burgoa, OP. cit., Pág. 239.

7) Madison OP cit., LII y LIII.

8) BOBBIO Norberto, Teoría de las Formas de Estado y de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político, F.C.E. México, 1990, Pág.19.

vacación del establecimiento político del medievo se basaba en la producción de la "Privates Lex"; El formalizar los -- privilegios de los señores feudales consignándolos en la - Ley y frente al Rey. Fueron los parlamentos medievales un factor esencial para el funcionamiento del conjunto de mecanismos que brindaban estabilidad y equilibrio a las fuerzas decisionales del poder regio y a los poderes periféri--cos de los señores feudales. Sería la excepción el proceso de redistribución del poder que se fraguó en Inglaterra.

#### 1.4 ESPAÑA:

Corresponde a España el mérito de ser el lugar de donde - arranca la tradición organizativa que evolucionaría hasta convertirse en el parlamento. En el año de 1188 acudieron a León, a formar el parlamento representantes de las ciudades, gremios, municipios, del clero y de la nobleza (9). Estas cortes españolas constituyen el más antiguo antecedente de las Cámaras Legislativas; brazo popular que durante el reinado de Alfonso IX, representó a las diversas clases sociales.

#### 1.5 INGLATERRA.

El poder Legislativo en algunos países articula un sistema de gobierno. Es el caso de la Gran Bretaña. En esta nación,

---

9) Santaolalla Fernando, El Parlamento en la Encrucijada, Eudema Madrid 1989.

el Estado feudal depositaba en el Rey la función legislativa y ejecutiva. Pero el poder regio era asistido por un grupo de señores feudales, la Curia Regis, de la cual provienen el Consejo Permanente, el Conséjo Privado, y el Gabinete, Manuel Fraga dice "Para asuntos más graves los convocaba (el Rey) a todos. Este era el magnum concilium donde se hablaba o parlaba de los asuntos del reino. (10). Este concilio o parlamentum era un órgano de poder especialmente importante durante las crisis políticas de renuevo del Rey o de guerra. (11).

La Carta Magna, contempló al Consejo de la Corona que pasó a ser el Parlamento. En 1293 Eduardo I convocó a la Primera Asamblea del Parlamento Inglés.

Se observa en la experiencia Británica como su parlamento va adquiriendo facultades en forma progresiva a costa de -- las facultades del Rey. Pasa a ser el parlamento Inglés el heredero de los cuerpos medievales. La razón de que la institución legislativa en este País crezca y se desarrolle -- como en ningún otro lugar Fraga la explica:

"La Revolución no podía hacerse sin dos cosas: fuerza mili-

---

10) Fraga Iribarne Manuel, El Parlamento Británico, I.E.P. Madrid 1961, Pág. 12.

11) IBIDEM.

tar, que dieron Cromwell y sus "ironsides" y la Potencia Ideológica que se forjó en la larga polémica sobre el derecho divino de los Reyes. (14) para entender esta polémica hay que partir de la profunda unión de la iglesia y el Estado antes de la reforma (20); el fenómeno conjunto del conjunto del centralismo de los tudores y de la reforma protestante (que sometió la iglesia al Estado) Pusieron en un terreno nuevo el problema de la legitimidad y los límites del Poder Público (12).

#### 1.6 FRANCIA:

En Francia se tienen antecedentes de los Estados generales convocados a partir del año 1302, cuando Felipe IV apelaba a la nación en su lucha contra Bonifacio VIII. En el siglo XIV estas Asambleas se reúnen tres veces; en el siglo siguiente durante ocho ocasiones; en el siglo XVI cinco y una en el siglo XVII. En el Estado Francés concurren representantes de una parte de la población; nobleza, clero y "Estado Llano". Es memorable el papel desempeñado en 1789 cuando el 27 de junio se proclaman los Estados Generales en Asamblea Constituyente de Francia, generando el tránsito político de las instituciones francesas que crean la constitución del 3 de septiembre de 1791.

---

12) FRAGA, IBIDEM.

1.7

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

Las trece colonias anteceden al Estado que sería la excepción histórica; por su capacidad para asimilar prácticas e instituciones jurídicas y generar otras. Antes de la convención de Philadelphia, las 13 colonias ya tenían un precedente del Poder Legislativo en una Asamblea compuesta de dos cámaras: Alta o Consejo (integrado por 12 o 18 miembros) nombrados por el monarca o por los propietarios; además la cámara baja de 50 a 70 miembros elegidos por sufragio censitario. En estos cuerpos deliberantes e independientes, sus decisiones debían ser certificadas por el Consejo del Rey. Por eso no extraña que en búsqueda de una verdadera independencia, formal y material la Constitución Norteamericana de la Federación consignaría:

"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" (13)

1.8

MEXICO:

Nuestro País es recipientario de una serie de documentos, actas y pronunciamientos que preceden a la Independencia.

---

13) Art. 19, Sección 1a, Constitución de 1787.

En estos se toma la tradición Europea y Norteamericana para diseñar modelos de organización política. Los elementos -- constitucionales de López Rayón de 1811 ubican al Supremo Congreso en el punto 7º; la Constitución de Cádiz en su artículo 27 dice: "Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se diga".

El decreto para la libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 expone:

"El Supremo Congreso se compondrá de dos diputados elegidos uno por cada provincia e iguales todos en autoridad (16).

Los Tratados de Córdoba del 24 de agosto de 1821, manifiestan que el Poder Legislativo reside en las Cortes, dando transitoriamente la facultad legislativa a la "Junta Gubernativa". El artículo 25 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano depositó el poder legislativo en la Junta Nacional instituyente (17). Se le llamó Cuerpo Legislativo o Congreso Nacional, compuesto de diputados, al órgano legislativo según "El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana" del 16 de mayo de 1823 (18) El artículo 16º del Acta Constitutiva de la Federación Me-

-----  
16) Los Tratados de Córdoba del 24 de Agosto de 1821.

17) Reglamento Provisional y Político para el Gobierno del Imperio Mexicano.

18) Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de Mayo de 1823.

- xicana de enero de 1821 contempló al Poder Legislativo de la Federación bajo el sistema bicameral.
- 1.8.1 Constitución 1824, esta Constitución sancionada el 4 de Octubre del mismo año, en el artículo tercero prescribe a las Cámaras de diputados a la de senadores según el modelo Norteamericano.
- 1.8.2 Las bases constitucionales de 1835, reproducen la fórmula del texto constitucional de 1824.
- 1.8.3 El artículo 19 de la tercera de las siete leyes constitucionales de 1836, siguió con el sistema adoptado por los -- norteamericanos; excepto, en lo que se refiere al senado -- que adquirió particularidades propias del Estado de tipo central; este, no representó a las entidades federativas; ni representó formalmente a intereses sociales determinados; el senado era producto de una integración mixta de representantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la Junta de Ministros y de la Cámara de Diputados, sujeto a la elección indirecta por las Juntas Departamentales.
- 1.8.4 El proyecto de reformas de 1836, en su artículo 23 dispuso: "El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores".

- 1.8.5 El primer proyecto de Constitución del 25 de agosto de 1842 conservó el bicameralismo y la designación de "Poder Legislativo", en su artículo 49.
- 1.8.6 El voto particular de la Comisión Constituyente de 1842, estableció la bicameral para el Congreso General, (art.27).
- 1.8.7 El proyecto de Constitución del 2 de noviembre de 1842, estableció el bicameralismo y el concepto legal de Congreso nacional, para el poder representativo.
- 1.8.9 En las bases orgánicas de 1843, se volvió al bicameralismo. (Art. 27) En esta fase histórica de la nación, el senado adquirió un matiz elitista al ser producto de la extracción Castrense, religiosa y civil.
- 1.8.10 En 1847 se restaura la Constitución de 1824, con el Acta de Reformas. El senado volvió a ser el elemento de diferenciación representativa; pues, además de estar representados -- las entidades federativas, debía de integrarse con un número de miembros elegidos por los demás senadores, los diputados y la Suprema Corte.
- 1.8.11 En la Constitución de 1857, permeo el bicameralismo. Se concibe en este documento constitucional a un Poder Legislativo de forma unicameral, independiente y autónomo, rasgos --

que según Fix Zamudio, dieran lugar a un sistema de gobierno del "Parlamentarismo Aproximado". (20)

1.8.12 Constitución de 1917, este documento en su artículo 50 adoptó las reformas de 1874 que habían reimplantó al bicameralismo. Reservó a la Cámara de diputados la representación popular y al senado, la representación de las entidades federativas y del Distrito Federal.

1.8.13 Poder Legislativo en el siglo XX en México:

En el presente siglo, el órgano legislativo en el País se ha transformado radicalmente, su composición, estructura y facultades. Dentro del sistema de gobierno, el subsistema del Poder Legislativo, ha tenido una modificación por la -- relación que jurídica y políticamente ha desarrollado con otros subsistemas en el Sistema Político Mexicano.

Las reformas constitucionales de 1932, 1963, 1977, 1986, que diseñan un perfil jurídico para el Congreso basado en la no reelección; que modifican el sistema electoral y la integración de la representación nacional, respectivamente, son ejemplos de la dinámica normativa del Poder Legislativo Mexicano.

Cierto, México participa, al igual que un gran número de

---

20) Fix Zamudio Héctor, "Tendencias Contemporáneas del Poder Legislativo", Comisión de Organización Política, T.I. P.R.I., México 1988.

Países de un fenómeno político y Constitucional de predominio del Poder Ejecutivo. (21) Este hecho ha constituido un régimen político cuyos rasgos no propician la efectividad del sistema de pesos y contrapesos que debe existir en un Estado democrático. Sin embargo, es factible pensar en un esquema que organice en términos constitucionales una nueva etapa del Poder Legislativo mexicano que le dé plenitud de facultades constitucionales y políticas al "Poder Deliberante" (22).

El Poder Legislativo, institución jurídico-política encargada de la producción de la ley es una de las claves de los gobiernos democráticos. El constitucionalismo democrático la presenta como un elemento controlador por excelencia en los regímenes políticos. Hace mucho tiempo ya que el Poder Legislativo, no agota su definición típica en su función de hacer las leyes; es tal el desarrollo de las instituciones políticas principalmente del Estado, que no podría existir la institución legislativa solamente realizando la función primigenia que le vino definiendo históricamente. Esa Polifuncionalidad acentuada o disminuida según las realidades nacionales en las cuales exista el Poder Legislativo de cada País, obligan a la reflexión seria sobre su existencia inmediata. Ese es el motivo del presente trabajo.

---

21) Lambert, Citado en Instituciones Políticas y Derecho Constitucionales, Duverger, Maurice, Ariel México 1988, Pág. 611.

22) Andrea, Francisco José "Ambitos del Derecho Parlamentario", en revista de Estudios Parlamentarios, Revista de Política y Derecho Parlamentario, Año 1, Junio-Julio 1992, Pág. 84.

CAPITULO II  
ANALISIS DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

1. DEFINICION DEL PODER LEGISLATIVO:

Nuestra Constitución no define al Poder Legislativo Utiliza varia denominaciones "Congreso Cameral", "Poder Legislativo", "Congreso de los Estados Unidos Mexicanos", "Congreso de la Federación", Señala al Congreso General como su depositario y su conformación bicameral (Art.50). De una visión nomodinámica (23) El órgano legislativo se desprende que todos sus miembros son representantes de la nación.

Para efectos del presente trabajo, utilizo el término "Poder Legislativo" para designar al órgano encargado de ejercitar la función legislativa. Ha existido una gran confusión en torno al "Poder Legislativo" hay quiénes lo utilizan para referir a la competencia que la Constitución prescribe (24); aunque nuestra Constitución no nos permite el uso del concepto Poder Legislativo en su acepción de órgano del Estado, la utilizaré porque me parece más idónea para la presente tesis.

- 
- 23) Kelsen Hans, Teoría para el Derecho, Porrúa México 1982, Cap. I
- 24) Schmill Ordoñez, Ulises, El Sistema de la Constitución Mexicana, Textos Universitarios, Manuel Porrúa, México 1971, Pág. 178.

En esa interpretación nomodinámica nuestra Constitución refiere a una competencia legislativa que está a cargo del Congreso, el Presidente y Legislaturas Estatales. Es decir, estos tres órganos participan en el proceso de formación de la ley y en sentido estricto son también tipificados como órgano legislativo. Al respecto, dice Ulises Schmill:

"Es un error considerar a los órganos del Estado Independiente (rígidamente) entre sí. La absoluta independencia de ellos no se da en ningún orden jurídico, ya se ha demostrado que el orden jurídico forma un sistema escalonado de normas. Como los órganos del Estado son los encargados de la creación de ese sistema de normas, entre ellos debe existir relaciones sistemáticas. El sistema de derecho encuentra su reflejo en el sistema de los órganos del Estado. (25).

Generalmente los teóricos del derecho mexicano reducen al Poder Legislativo a su identificación con el Congreso de la Unión; en sensu stricto, el orden jurídico dispone que éste, es el órgano que hace la ley y en el caso de México la producción además del Congreso, (Artículos 71, 70, 73, 65) y del Presidente (Artículos 71, 89), las Legislaturas de los Estados (Artículo 135).

En el desarrollo del presente trabajo cuando hagamos referencia al Poder Legislativo, nos estaremos refiriendo al Congreso, a sus Miembros, diputados y senadores.

-----  
25) Schmill, Op. Cit., Pág. 180.

## 2. INTEGRACION DEL PODER LEGISLATIVO:

Conforme a los Artículos 50, 52, 53 y 54 de nuestra Constitución, el órgano legislativo se integra según un sistema electoral mixto para la Cámara de Diputados y para la elección de la Cámara de Senadores. (Artículo 56). \*

La adopción del Sistema Electoral Mexicano ha sido justificado por muchas razones: a) La necesidad de un sistema de mayoría que permita la existencia de un grupo representativo que gobierne sin coaliciones débiles; b) La necesidad de vincular al representante popular con el electorado; c) Lograr la representación de las corrientes políticas de oposición; d) Evitar el nacimiento o perpetuación en el poder de una "Oligarquía Electoral" que pudiera controlar las listas de candidatos como sucedió en el sistema proporcional puro. (26). En suma, el sistema mixto con predominante de mayoría simple, ha demostrado que propicia estabilidad política a un gobierno y la incorporación de intereses y demandas a través de la representación proporcional. Es decir, es un sistema de "Juego Cooperativo", pues ningún partido gana todo, ni los demás pierden todo. (27).

-----  
\* Según las reformas constitucionales de Agosto de 1993.

26) Reyes Heróles Jesús y Moya Palencia Mario, en Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados LII Legislatura, México 1982. Tomo I.

27) Cotta, Mauricio. "Sistemas Electorales" en Diccionario de Política, de Mattuel y Bobbio, siglo XXI México 1986.

La Constitución limita a tres años la duración en su cargo de diputado y también para la mitad de los senadores,\* establece la institución de la suplencia para ambos (Artículos 51, 56 y 57).

Uno de los rasgos del gobierno que se defina según el modelo democrático, es su renovación periódica. Por ello, nuestro modelo constitucional preve la periodicidad en el cargo. La suplencia es una institución antiquísima que ya se contemplaba en la Constitución de Cádiz de 1812, responde al principio de que todos los ciudadanos estén representados. Existe bajo la presunción de que al no estar un senador o diputado en el ejercicio de su cargo cualquiera que sean las razones, existe disminución en la función representativa.

Para ocupar el cargo de diputado o senador nuestras leyes exigen la edad mínima de 21 y 30 años respectivamente. Además se contemplan requisitos: de orden positivo: a) ciudadanía mexicana por nacimiento; b) edad de 21 años (ó 30 para senador) como mínimo; c) la pertenencia al Estado o vecindad de más de seis meses, y de orden negativo: d) no estar en servicio activo en el ejército, policía, administración o algún culto religioso. Asimismo se prohíbe la reelección inmediata (Artículo 59) y se contempla el principio de elección directa y autocalificación. (Artículo 60).

-----  
\* Se vuelve el Periodo de 6 años en las Reformas Constitucionales de Agosto de 1993.

### 3. AUTONOMIA DEL PODER LEGISLATIVO:

No sería posible asegurar la autonomía del Poder Legislativo en una Constitución sólo a partir de la elección directa, (28), como lo establece nuestra Constitución, (Artículos 51, 52, 56, 35 fracción I y II). Por ello, el Código Político dispone un estatuto jurídico personal, los Artículos 61 y 62 admiten una "Jurisdicción Especial" para los miembros de legislativo a través de la inmunidades parlamentarias de "irresponsabilidad" y de la "Inviolabilidad". Además el Artículo 64 interpretado a contrario sensu les asegura una dieta evitando así que los legisladores puedan ser corrompidos por el gobierno. Si no percibieran esos emolumentos el representante popular estaría sujeto a no poder cumplir su trabajo o trabajaría representando intereses privados (sus patrones) en el Congreso. Se establece la incompatibilidad del cargo con otros empleos público, intentando reforzar la estructura autónoma del Legislativo.

Los Artículos 65, 66, 67 y 68, señalan instituciones que estructuran la independencia del Legislativo Mexicano. Así, la carta fundacional del orden jurídico establece la fecha de inicio, interrupciones y término de las sesiones del Congreso, buscando que no sea un órgano exterior quien defina su actuación.

El Artículo 63 dispone que las dos terceras partes y más de la mitad como mínimo para que respectivamente las cámaras de senadores y de diputados puedan sesionar. Se contempla el uso de sanciones para

---

28) Duverger M., Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ariel Madrid 1987.

los representantes que no concurren a desempeñar su cargo. La responsabilidad política se hace extensiva para los partidos políticos, que instruyan a sus candidatos electos, a no asistir a las sesiones.

Como se señaló líneas arriba la Constitución dispone dos periodos de sesiones, el primero que va del            de noviembre y el segundo a partir del 15 de abril; siendo el objeto de las sesiones para que el congreso estudie, diserte y vote las iniciativas de ley que se le presenten y para resolver los demás asuntos que constitucionalmente le competan (Artículo 65) \*

El congreso resuelve o bien a través de leyes o decretos. Observándose la facultad de autoestructuración; respetándose la adopción de procedimientos y formas para garantizar la libre expresión de la pluralidad ideológica representada; esta ley no requiere promulgación del ejecutivo para su vigencia y por lo mismo no es posible vetarla (Artículo 79).

#### 4. INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES:

La Constitución confiere al derecho de iniciativa al Presidente de la República; a los diputados y senadores y a las legislaturas de los Estados, (Artículo 71). Para este efecto, se contempla un procedimiento que en esencia se resume así: Un sistema recíproco de intervenciones y comunicaciones entre las dos cámaras y el

-----  
\* Según la Reforma Política de Agosto de 1993.

Presidente, en las cuales se admiten criterios de mayoría simple o calificada para adicionar total o parcialmente los proyectos de leyes o decretos y para aprobación. Este proceso legislativo responde a un principio democrático, del Estado de Derecho, en donde funciona un mecanismo de pesos y contrapesos, es decir de responsabilidades mutuas entre los detentadores de la función legislativa.

#### 5. FACULTADES DEL CONGRESO:

- 1) Facultades Legislativas; 2) Facultades Administrativas;
- 3) Facultades Jurisdiccionales; y 4) Facultades Legislativas en el Distrito Federal.

1. FACULTADES LEGISLATIVAS: Imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (Fracción VII); dar las bases para la contratación de empréstitos (Fracción VIII); para impedir que existan restricciones al comercio entre los Estados (Fracción IX); para legislar sobre el trabajo, hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, establecimiento del banco de emisión único (Fracción X); para suprimir o crear empleos y aumentar o disminuir dotaciones (Fracción XI); para declarar la guerra (Fracción XII); dar leyes sobre las pesas de mar y tierra y legislar sobre derecho marítimo de paz y guerra (Fracción XIII); para levantar, sostener y reglamentar el ejército, marina de guerra y fuerza aérea (Fracción XIV); para legislar sobre guardia nacional (Fracción XV); para

legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, migración e inmigración y salubridad (Fracción XVI; para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postes, correos y aprovechamiento de aguas (Fracción XVII); para establecer casas de moneda extranjera y dotar de un sistema general de pesas y medidas (Fracción XVIII); además para fijar las reglas de ocupación y enajenación de terrenos baldíos y su precio (Fracción IX); para expedir las leyes de cuerpo diplomático y consular (Fracción XX); para legislar sobre delitos y penas en materia federal (Fracción XXI); delitos y penas contra la Federación (Fracción XXII); para conceder amnistías por delitos que sean competencia de la Federación (Fracción XXIII); para expedir la Ley Orgánica de la contaduría mayor (Fracción XXIV); para legislar sobre el educativo nacional y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, (Fracción XXV); para establecer contribuciones sobre comercio exterior; aprovechamiento y explotación de recursos naturales; sobre instituciones de crédito y seguros, sobre servicios públicos concesionados; sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos; sobre gasolina y otros derivados del petróleo; sobre cerillos y fósforos y consumo de cerveza (Fracción XXIX); sobre características, uso de la bandera, escudo e himno nacional (Fracción XXIX B); sobre materia de asentamiento humano, (Fracción XXIX C); sobre planeación nacional, (Fracción XXIX D); sobre el abasto y distribución nacional de bienes social y nacionalmente necesarios (Fracción XXIX E); sobre la inversión extranjera, ciencia y tecnología (Fracción XXIX F); sobre protección al ambiente y equilibrio ecológico (Fracción XXIX G); sobre los tribunales

contencioso-administrativos (Fracción XXIX H) y sobre las facultades implícitas (Fracción XXX).

2. COMO FACULTADES ADMINISTRATIVAS ENCONTRAMOS: La admisión de otros estados a la unión federal (Fracción I); para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes (Fracción III); para arreglar definitivamente sobre límites de los Estados terminando las diferencias que se generan sobre demarcaciones (Fracción IV), para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (Fracción V); para conceder licencia al Presidente de la República (Fracción XXVI); y para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República (Fracción XXVII).

3. RESPECTO DE LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES: Aquí yo creo que no existe ninguna facultad jurisdiccional del Congreso de la Unión aunque algunos teóricos han querido deducirla de situación en la cual cada una de las Cámaras si posee materialmente esta función, pero no es posible extender el razonamiento y afirmar que es una función jurisdiccional en su acepción material del Congreso de la Unión, si se revisa el Artículo 73 se observa que no existe dicha función por algún lado.

4. EN LO QUE RESPECTA A LAS FACULTADES COMO LEGISLATURA DEL DISTRITO FEDERAL: El Congreso consentirá las bases de la Fracción VI del Artículo 73.\*

-----  
\* A este respecto con las Reformas Constitucionales de 1993, se crea un estatuto para el Distrito Federal donde coexiste la función Legislativa Federal con la de la Asamblea del D.F.

## 7. FACULTADES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS:

A título de facultades exclusivas de los diputados encontramos la de erigirse en colegio electoral respecto a la elección de Presidente de la República (Artículo 74 Fracción I); la vigilancia de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda (Fracción II); tiene también facultades sobre el nombramiento de jefes y empleados de oficina (Fracción III); también compete al examinar, discutir y aprobar los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y las leyes de ingresos y la revisión de la Cuenta Pública del año anterior (Fracción IV); además en la Fracción V, le otorga competencia en materia de declaración de procedencia contra los servidores públicos que hubiesen cometido algún delito.

## 8. FACULTADES DE LA CAMARA DE SENADORES:

El Artículo 76 Constitucional define las facultades exclusivas del senado, a saber; el análisis de la política exterior del Ejecutivo y la aprobación de los Tratados y Convenciones que realice el Presidente (Fracción I); ratificar el nombramiento de funcionarios de primer rango de la administración (Fracción II); autoriza para que el Presidente permita la salida de tropas nacionales fuera del País; el paso de tropas extranjeras y la estación de escuadras de otras potencias por más de un mes en aguas mexicanas (Fracción III); dar el consentimiento para que el Presidente disponga de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados (Fracción IV); nombrar gobernador cuando hayan desaparecido los Poderes de un Estado (Fracción V);

resolver sobre conflictos entre los Poderes de un Estado cuando así lo solicite alguno de estos (Fracción VI); actuar como jurado de sentencia en el juicio político (Fracción VII); otorga o niega su aprobación a los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como también resolver las solicitudes de renuncia o ausencia de estos funcionarios que le someta el Presidente (Fracción VIII).

#### 9. DE LA COMISION PERMANENTE:

Los Artículos 78 y 79 disponen lo relativo a la Comisión Permanente. Esta comisión actúa durante los recesos del Congreso; está compuesta por 37 miembros de los cuales 19 son diputados y 18 son senadores, cada uno de estos tienen un sustituto; los nombran sus respectivas cámaras.

Sus atribuciones de esta Comisión son: prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, recibir la protesta del Presidente de la República; de los Magistrados de la Suprema Corte y del Distrito Federal; recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnadas para dictamen de las comisiones de la cámara que fueron dirigidas; acordar la convocatoria o sesiones extraordinarias; otorgar o negar la aprobación a los nombramientos de los miembros de la Suprema Corte; conceder licencia al Presidente y nombrar al interino que supla esa falta; ratifica los nombramientos de los Servidores Públicos del primer nivel; y conoce y resuelve sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los Legisladores Federales.

Del análisis descriptivo de las facultades del órgano legislativo observamos la dimensión, los alcances y límites que le estructuran y definen.

De lo anterior resalta la abismal contradicción entre la fracción XXX del Artículo 73 y el 129, Esto en mucho se debe al desarrollo histórico tan asimétrico, de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y la Constitución Mexicana. Pero esa cuestión no es materia del presente trabajo.

8. El subsistema jurídico del Poder Legislativo Mexicano se estructura con otros subsistemas; no sería válido el analizar uno abstrayéndose de los que más le circundan; los relacionamos brevemente.

#### 8. ESTADO, GOBIERNO, DIVISION DE PODERES:

El Estado Moderno es aquél que está basado en la ley (29). Sólo es Estado Moderno el Estado de Derecho. Este puede ser central, federal o confederado, según la disposición de los elementos que lo compongan; es decir, el grado de distribución de los elementos constitutivos, territorio, gobierno y población. Fundamentalmente un Estado es de tipo central cuando existe un ente soberano que con éxito absorbe en su interior a unidades políticas, organizativas, estas sin autonomía. El Estado Federal concibe dos ordenes

-----

29) Kant, Immanuel, Principios Metafísicos del Derecho, UNAM México, 1951, Pág. 2.

competenciales, uno local y otro federal o de la unión, de una cosoberanía (Tocqueville); cada uno posee ámbitos novedosos de interés. La confederación es la unión de dos o más Estados para integrar uno; esta unión presupone el subsumir ciertas atribuciones en la confederación y mantener otras, por ejemplo la identidad como Estado. (Heller).

El Estado además asume una forma determinada de gobierno. Hay gobiernos presidenciales o gobiernos parlamentarios. En torno a estas es como se han establecido variaciones y matices según cada realidad jurídico-política.

En la historia de las instituciones políticas tales como el Estado se han dado formas de gobierno y de Estado que han influido en los actuales regímenes políticos. En México el Artículo 40 establece el tipo de República Federal, representativa, y democrática. El Artículo 49 dispone: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial..". También establece la imposibilidad de que se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación excepto en el caso de los Artículos 29 y 131 párrafo segundo.

En consecuencia, nuestro país adopta la forma de gobierno federal, basada en el principio republicano, representativo y democrático. Asimismo conforme al análisis de nuestro orden jurídico

toma la forma de gobierno federal basada en el principio de división de poderes.

El sistema presidencial se define como aquel sistema en el cual el Poder Ejecutivo es unipersonal y generalmente, el presidente es elegido de manera directa por el pueblo o por la gran masa de este; donde no es responsable ante el parlamento u órgano legislativo, sino directamente ante el pueblo. Hauriou asimila "Régimen Presidencial" al sistema político inventado por los constituyentes de Philadelphia y denominado de esta manera por la separación rígida de los Poderes. (30).

Para este autor son rasgos típicos del sistema Presidencial: a) El Poder Ejecutivo es monocéfalo; b) Los secretarios o ministros son nombrados libremente por el Presidente; c) El Ejecutivo puede sugerir ciertos cambios normativos en su mensaje pero no ordenar a las cámaras; d) El Congreso no puede enjuiciar la responsabilidad política del Presidente o sus Secretarios y f) Cada poder ejerce dominio exclusivo sobre el campo de actividad que se le ha confiado. (31).

Hay otra separación, menos rígida para lograr el equilibrio de poderes, a saber: la forma de gobierno parlamentaria, en esta se

-----

30) Hauriou, Andre et. al, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Colección demos, Ariel, España 1980, Pág. 261.

31) Hauriou, Andre Et. al Op., cit., Pág. 269.

presenta una mayor colaboración de poderes contemplados en la norma. El sistema parlamentario responde al principio en el cual el parlamento es el representante del pueblo. Se estructura en base a las características siguientes: a) El Poder Ejecutivo es elegido (Jefe de Estado y Jefe de Gobierno recaen en personas diferentes); b) El Ejecutivo nace del legislativo (gobierno llamado gabinete); c) Existe el voto de censura hacia el gobierno, que propicia la sanción de cambio de gobierno; d) El Ejecutivo puede disolver el parlamento (32). Ciertamente, el sistema parlamentario es más reciente. Se generaliza su vigencia en la época posterior a las guerras mundiales, al respecto dice Báez Martínez:

**"En este sentido vemos que la propagación del régimen parlamentario constituye uno de los acontecimientos políticos más sobresalientes que inauguran la paz. Lo adoptan todas las constituciones de la postguerra; los estados que surgen o se rehacen y los pueblos vencidos. Se estima que el gobierno ejecutivo responsable ante las cámaras es la expresión definitiva de la democracia...."(33)**

Al respecto Duverger dice que en el sistema parlamentario el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno puede ser más poderoso que en el par-

-----  
32) Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ariel Barcelona 1988, Pág. 126.

33) Báez Martínez, Roberto, Derecho Constitucional, Cadena México Pág. 261.

lamento. Para este autor el predominio de uno o de otro de los poderes no depende del sistema de gobierno (34). En conclusión tenemos una separación rígida o una separación flexible, parafraseando a Bryce, llegando en un caso al sistema presidencial o por el contrario al sistema parlamentario. (35).

La división de poderes, no es solo por razón de división del trabajo, además es para obtener la independencia del gobierno y del parlamento. Se ha dicho que la división de poderes es la justificación ideológica para el debilitamiento de gobernantes, al limitarlos recíprocamente (36). Sin embargo, ¿Qué Constitución no ha integrado mecanismos de control? al respecto dice Bryce:

"En Inglaterra, por el contrario, la corona que antes de los conflictos del siglo XVII había sido un poder predominante que el Parlamento tenía necesidad de controlar (y lo hizo frecuentemente), después de esa época sólo tuvo capacidad para contrariar de manera ocasional....El ahora predominante parlamento mientras que el freno contra la prisa o la acción violenta de éste se encontró dividiendo en dos cámaras, por una parte, y por la otra, en el hecho de que una asamblea

34) IBIDEM:

35) Bryce James, Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas, Estudio Preliminar Pablo lacus verdu, Centro de Estudios Constitucionales Madrid. 1988.

36) Duverger M. IBIDEM

representativa cuyos miembros pertenecían casi todos a las clases más ricas y superiores fue penetrada de un sentido conservador..." (37).

Históricamente se han presentado diversos mecanismos de limitación del poder. Por ejemplo la polis griega conocía una división de poderes; teóricamente expuesta por Aristóteles. La tradición medieval, esbozo el principio de soberanía popular y de éstos se desarrolló la pugna entre el poder del rey y el de los señores feudales.

Los modelos de gobierno francés y de la Gran Bretaña, generaron a su vez modelos conceptuales de división de poderes. Es importante señalar que la realidad y política de poderes condiciona y estructura de manera relevante el sistema de gobierno. Así por ejemplo, el caso inglés, arquetipo del sistema parlamentario no responde a los ideales políticos incluido en la Constitución. Más aún, en la división de poderes Montesquieu creyó que era la raíz de la Constitución Británica no figuran en el orden jurídico Inglés. (38).

En México se han articulado el modelo normativo de división de poderes y la forma de gobierno de tipo presidencial (Artículos 49, 50, 69, 71, 72, 73, 74, 76, 79, 80, 81, 83, 89, 94, 95, y 96, princi-

-----  
37) IBIDEM.

38) Fraga, Iriborne, Manuel, El Parlamento Británico, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1961, Pág. 34.

palmente) que ha degenerado en presidencialismo como la popularizó Jorge Carpizo. Esta denominación por el hecho de que no se ha dado un efectivo equilibrio de poderes y el ejecutivo ha ejercido un predominio indiscutible sobre los otros dos órganos. Este fenómeno ha dado lugar a utilizar la referencia "Preponderantemente Presidencial" en el cual influye el poder ejecutivo en los otros poderes. En algunas ocasiones no sólo se le da influencia simple, sino reforzada por algún otro factor, es el caso de México con la existencia de un partido dominante en las cámaras (39) Hay quienes creen que este dominio fue heredado por la tradición jurídica norteamericana; pero un análisis de la estructura legal norteamericana no puede conducirnos a desprender este tipo de conclusiones.

En México no nos encontramos ante el modelo ortodoxo que define Heuriou: El régimen presidencial auténtico es aquel donde los poderes se agotan en el ejercicio de su función respectiva y se aíslan uno del otro. (40).

Nuestra Constitución también hace referencia al sistema democrático, como estructura Jurídica, "Régimen Político" y "Sistema de vida". Aquí nos interesa en su segunda acepción. Para no-

-----  
39) Duverger, Op., cit., Pág. 606

40) IBIDEM.

sotros el régimen democrático será aquel que: a) Admita la norma del consenso para la toma de decisiones; b) Que responda al principio de la competencia; c) Que las decisiones se tomen por mayoría; d) La posibilidad de alternancia, por la cual el proyecto no aprobado en las elecciones pueda ganar en la próxima elección; e) Asegure el control que detente la mayoría; f) Que la lucha por el gobierno se limite por la ley, la lucha por el consenso dendeo de la legalidad y g) Que todos los participantes en el proceso político se normen por la regla de la responsabilidad. (41). Si observamos la aplicación de este modelo a nuestra Constitución tenemos que se verifica en las instituciones jurídicas: 1) Elección directa de gobernantes (Artículos 51, 81, 96); 2) Por sufragio universal y directo (Artículo 35); 3) La independencia de poderes (Artículo 49); 4) El control de la legalidad (Artículos 103 y 105); 5) La institucionalización de los Partidos Políticos, (Artículo 41) y los mecanismos constitucionales que hacen posible el ejercicio de las libertades de los ciudadanos (Título primero de la Constitución).

#### 9. EL DECLIVE DEL PODER LEGISLATIVO:

En la realidad constitucional de los Estados modernos, el Poder Legislativo ha aportado a su funcionamiento: a) La integración de las fuerzas políticas y sociales (las emergentes y las subsistente

-----  
41) Cerroni, Umberto, Op. cit., Pág. 191.

de los regímenes políticos anteriores; ha otorgado estabilidad en la regulación de los conflictos y c) Ha otorgado las bases de apoyo popular necesarias para la existencia del gobierno (42).

El Poder Legislativo Mexicano requiere ser modernizado. Son varias las líneas del horizonte transformador que demanda un nuevo Poder Legislativo. Su modernización implica el pasaje de un Poder Legislativo dependiente, subordinado y limitado de ley y de facto, a un Poder Legislativo autónomo, independiente y controlador del Poder Ejecutivo. ¿Cuáles son las razones legales y de hecho que elementan la actual debilidad del Poder Legislativo?.

El Poder Ejecutivo realiza la función legislativa predominante. Si observamos con detenimiento la producción legislativa es realizada fundamentalmente por el Ejecutivo. Es desde luego una facultad constitucional de iniciar leyes (Artículo 71 Fracción I), pero comparativamente con las leyes que produce el legislativo es muy reducida (43). En este siglo las iniciativas del Poder ejecutivo casi no han encontrado oposición al interior del órgano legislativo.

Al Poder Legislativo le ha sido arrebatada la función legislativa, que le ha identificado en el sistema de gobierno típicamente.

-----  
43) González Casanova Op. cit. Pág. 17.

En los hechos ésta función de iniciativa legislativa ha sido monopolizada por el Poder Ejecutivo, en el último balance que realizó la LV Legislatura de Diputados de 30 iniciativas 24 habían sido enviadas por el Ejecutivo. Ciertamente, hay una tendencia que no es privativa de México a dejar la función legislativa prácticamente en manos del Ejecutivo, pero, creemos que esto debe modificarse para no debilitar más al Organismo Legislativo Nacional. (45).

Parece que este siglo será el del gobierno ejecutivo (46). Una serie de factores tecnológicos, sociales y políticos está transformando las tareas tradicionales del gobierno. Este ha requerido actuar ágilmente, con eficacia, y con prontitud, pero la acción del gobierno en un Estado democrático, será siempre acción basada en la ley. Por lo tanto no se puede sujetar al Ejecutivo al procedimiento retenido del procedimiento legislativo para gobernar. (47). Así se ha querido explicar la tendencia que en México también impera.

En México el Presidente ha pasado a ser el "Gran Legislador". Ha monopolizado esta función en detrimento del Poder Legislativo; le ha, prácticamente anulado las funciones legislativas en materia

-----  
45) Centro de Investigación y Desarrollo, A.C., "Perspectivas del Sistema Político Mexicano" Diana, México 1990 Pág. 9.

46) Fix Zamudio Héctor, Op. cit., Pág. 124.

47) Valadéz Diego "El Sistema Político Mexicano", Anuario Jurídico Mexicano VII 1980, México 1990, Pág. 272.

tributaria y económica. Principalmente ha llegado a romper el equilibrio de poderes para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho.

Anulada materialmente la función legislativa, ha traído además la incapacidad para ejercer otras funciones que éste órgano desempeña en un Estado democrático.

Derivado de lo anterior, se ha alterado los mecanismos de pesos y contrapesos como la división de poderes. Este, en nuestro País ya no existe (48). Ya no es sólo la relación de colaboración que se da en un régimen democrático. Es el predominio del factor del Poder Ejecutivo y todas las consecuencias que ello representa para la nación y para los ciudadanos en lo particular.

¿Cómo hemos llegado a ésta situación?, ¿Cuáles han sido las expresiones jurídicas y políticas de este eclipse legislativo?, ¿Cómo remediarlos?. Esta es la tarea del capítulo siguiente.

---

48) Cidac, "Reforma del Sistema Político Mexicano", Diana México 1990, Pág. 10.

### CAPITULO III

#### EL PROBLEMA JURIDICO DEL ORGANO LEGISLATIVO MEXICANO

##### 1. PODER LEGISLATIVO Y DIVISION DE PODERES:

Señalado que el Poder Legislativo es aquél que ejerce la función legislativa, adoptando una interpretación dinámica de la Constitución pues cuando el Artículo 50 atribuye formalmente al "Congreso", quiere decir que asigna esa función en su máxima expresión y por consecuencia, es el Congreso el que realiza fundamentalmente o principalmente dicha función. Ello no significa excluir a los otros órganos de actuar en la producción de ley. Asimismo, esa atribución no significa impedir, sino condiciona el ejercicio de las funciones legislativas en algunas de sus modalidades, por parte de otros órganos. Por lo que corresponde a la división de poderes, ésta es un verdadero "Dogma Constitucional". La ley fundamental la establece en el Artículo 49. Este principio de división de poderes o de distinción como lo llama Schmitt (49). es el mecanismo clásico para lograr la independencia y la autonomía entre los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la define Loewenstein:

"Cada detentador de Poder dicho, debe estar libre no sólo de intervenciones directas, sino también de cualquier presión indirecta

-----  
49) Schmitt, Carl, "Teoría de la Constitución".

no prevista en la Constitución y que puede ser ejercido sobre él por otros detentadores del Poder o por fuerzas operando fuera del proceso Constitucional. (50).

Más adelante expone que los controles interorgánicos ante el Parlamento (entiéndase Congreso) y el gobierno, se realizan por las vías de realizar un acto de forma conjunta o con la intervención discrecional de los poderes en la actividad del otro. (51).

La forma de gobierno mexicano formalmente cimentada en la división de poderes acusa el dominio hegemónico del Poder Ejecutivo, anulando en los hechos al Poder Legislativo. Sobre este fenómeno que parece presentarse en latinoamérica como rasgo común, Bryce dijo:

**"El sistema presidencial ha llevado (a dichos Países) Directamente a la dictadura (52)".**

Pareciera que esa debilidad del órgano legislativo, tiene su otra cara en el fortalecimiento del Poder Ejecutivo. Sobre los límites del Poder tenemos la Opinión de Loeweinstein:

"El mecanismo más eficaz para controlar el Poder Político consiste en la atribución de diferentes funciones estatales a diferentes detentadores del Poder u órganos estatales que si bien

50) Loeweinstein, Carl, "Teoría de la Constitución", Ariel México 1988, Pág. 239-

51) Loeweinstein, Loc., cit.

52) Bryce.

ejercen dicha función con plena autonomía y propia responsabilidad están obligados en último término a cooperar para que sea posible una voluntad estatal válida. La distribución del Poder entre diversos detentadores significa para cada uno de ellos una limitación y un control a través de los checks and balances -frenos y contrapesos-, como dijo Montesquieu en una fórmula famosa, Le Pouvoir Arrete Le Pouvoir (53).

Más cerca de México existen teóricos que han justificado el predominio del Poder Ejecutivo aduciendo razones de conducción de gobierno para cumplir los fines de la Revolución Mexicana. Se argumenta que el Poder Ejecutivo no podía ser obstaculizado ni maniatado por el Legislativo. Este autor de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Presidente dice:

"...La actuación del Poder Legislativo entre nosotros, en efecto ha estado siempre condicionada a nuestro presidencialismo; no podemos explicarnosla cabalmente sino dentro del marco del régimen presidencial de gobierno que optamos desde un principio. (54).

Pareciera inútil la expectativa constitucional de la división de poderes según la cual entre el Ejecutivo y el Legislativo debe existir un equilibrio en donde ninguno de estos tenga supremacía. Sin

---

53) Loeweinstein Carl, Loc, cit.

54) Sayes Helú Jorge

embargo, a pesar de esa era de la burocracia de la planificación, las instituciones representativas y deliberantes no deben desaparecer sino, lograr su adaptación.

## 2. SOBERANIA POPULAR Y LA REPRESENTACION POPULAR:

El Estado nace por un pueblo y para el pueblo, dice Sauigny (55). Este, en el caso mexicano, es el origen y fin de la soberanía; el artículo 39 dispone: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y ese instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". El Estado jurídico para el Estado Mexicano se engloba en ser una república representativa, democrática y federal. Interesa aquí el abordar la cuestión de la soberanía popular. Cuando el constituyente incluyó el término "Soberanía Nacional", la concibió -- como el poder "Erga Omnes", el poder que está por encima de todo grupo, facción o inclusive por encima de un gobierno. Así, soberanía popular significa el poder del pueblo, para gobernarse, para darse una autoridad y para sancionar una Constitución. En virtud de la soberanía popular el pueblo elige a sus gobernantes por vía del sufragio.

---

55) Sauigny Friedrich Karl, Textos Clásicos, UNAM México 1981, Pág. 89.

Con la actualización de la soberanía popular se renueva al grupo gobernante. Esta es la razón principal por la cual desde Maquiavelo hasta nuestros días, la república es la antítesis de la monarquía, donde la jefatura del Estado es vitalicia. (56).

El artículo 40 de la Constitución dispone: El carácter representativo del Estado. El rasgo representativo del Estado mexicano se explica por la imposibilidad de verificar la democracia directa que es el máximo ideal democrático. La institución de la representación supone entonces una totalidad social que requiere de mecanismos mediante los cuales pueda participar en los asuntos públicos. Así tenemos que el principio de soberanía popular, es inescindible, el principio de la democracia; no es posible constitucionalmente hablando, tener soberanía sin democracia y ésta sin la primera.

Una vez establecido lo anterior, podemos observar que los integrantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial tienen como fundamento las características enunciadas en el Artículo 39.

Los Artículos 51 y 56 establecen la elección directa de los diputados y los senadores. La Carta Magna designa a los primeros como: "Representantes de la Nación" (Artículo 51), sin embargo, no hay ninguna razón constitucional para no llamar a los senadores con el mismo nombre.

---

56) Maquiavelo, Nicolás, El Príncipe, Ed. Porrúa, México 1970, Pág.1

El Presidente también es electo de forma directa (Artículo 81), es también representante popular. Podemos afirmar que ambos, el Ejecutivo y el Legislativo poseen la legitimidad que proporciona la elección popular directa. En el caso del Poder Judicial, sus miembros los nombran conjuntamente el Poder Ejecutivo y el Senado, (Artículos 89, 76, 96).

### 3. FUNCIONES Y DISFUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO:

Sucede que en nuestro País el Poder Ejecutivo se ha convertido en un factor de predominio sobre los otros poderes igual de representativos, igual de necesarios.. Nuestro esquema constitucional plantea la separación de poderes para impedir que un poder someta al otro. Si nuestra Constitución y todas las que le han antecedido han consagrado como fórmulas la autonomía de todos los órganos; un entramado de relaciones mutuas que hace que los poderes se conserven en su propio sitio; que tengan unos sobre los otros el menor poder para intervenir en el nombramiento del otro; un conjunto de medios institucionales y personales que permita a uno resistir la invasión de los demás y una asignación de emolumentos que no depende de uno de los poderes. Parece que éste fenómeno no es único de nuestro País. Parece que se vive como tendencia en Iberoamérica y que se extiende hacia otros países. (57) Hay quienes explican este fenómeno así:

**"...La inadaptación profunda del modo de funcionamiento de los parlamentos a las realidades políticas, económicas y**

57) Esta conclusión la obtenemos a partir del análisis de las constituciones de los Países del Subcontinente y de las modalidades sociales por las cuales transitan.

"...El grupo del Partido en el Poder mediante esta solidez cerrará filas en la defensa del gobierno, de la misma forma que el grupo del Partido en la oposición lo hará en su crítica o intentos de derribo del mismo..." (61).

Hay quiénes afirman que los partidos dirigen a los parlamentos (Duverger) son partidos de mayoría. "Partidos de Ocupación del Estado" (L.Elia). Sintomático del decaimiento legislativo, es el ejercicio no democrático del poder en la mayoría de las naciones, pues dice Duverger: "...Todos o casi todos (los Países) poseen un parlamento, aunque los diputados queden reducidos a un débil papel, cuando no, en la mayor parte de los casos..." (62)

En conclusión, en el orden jurídico mexicano se ha tenido desde 1929 al Poder Legislativo avasallado; contrario a lo que sucede en otros lugares, en donde el Poder Legislativo ejerce sus funciones técnicas y un "Sofisticado" de acumulación y transmisión del trabajo de los diputados, el gasto destinado al Ejecutivo. El siguiente cuadro:

Se observa que la

61) Ramírez, Manuel, Grupos Parlamentarios "Sistemas de Partido", Pág. 129.

**sociales de esta segunda mitad del siglo XX...". (58)**

Señala este parlamentario Francés que el órgano legislativo se ha remitido de dos formas al decreto: de forma obligatoria y de forma facultativa; señala que: "Las Leyes adoptan cada vez más la estructura de marcos de ley, que es lo mismo que definir ampliamente los principios y acordando una especie de cheque en blanco para apreciar las condiciones de su aplicación..."(58).

La crisis del legislativo mexicano no es entonces un fenómeno aislado. No sólo en nuestro País, no ha sido el único depositario de la soberanía popular, sino en Países como EEUU, Francia e inclusive Inglaterra. En estos ejemplos, el gobierno goza de una libertad de acción que ésta a razón directa de la mayoría con la que cuenta en el Congreso. En estos supuestos, el principio de distribución del poder llega a borrarse o a mantenerse atenuadamente. Pareciera ser que los procesos económicos aumentan el margen de confusión de poderes. Sobre esto dice Raymond Aarón:

**"El Estado planificador no puede ser simplemente el Estado de la ley; el que fija las reglas según las cuales se desarrolla la competencia entre los individuos, es un Estado de mando, comparable al mando militar, donde la distinción entre ley,**

58) Chardenagor, Andre, Razón de ser del Parlamento, Cámara de Diputados, México 1981, Traducción Gloria Sub, Pág. 41.

59) Chardenagor, Andre, Op. cit., Pág. 43.

regla general y orden particular dada a un individuo tiende a desaparecer..."(60).

¿Cómo puede el órgano legislativo nacional adaptarse a esta confusión de funciones generada por la conducción económica del estado actual, en donde se mantenga la independencia y autonomía de poderes, como solución no posibilitaría la toma de decisiones que pasa a ser el hecho de que el Ejecutivo o Legislativo deben realizar, pero si es posible la colaboración en las etapas preparatorias, previas a las decisiones.

En el caso mexicano, las áreas económicas y financieras son los ámbitos en donde el legislativo carece de la solidez informativa, y argumentativa. El Legislativo está desprovisto ante el Ejecutivo de medios estadísticos, estudios producto de una dependencia tecnocrática; lo cual ocasiona que no sea posible que el órgano deliberante realice objeciones útiles; las críticas o participaciones sólo son para cuestiones residuales, de orden local, electoral o demagógico.

Otras explicaciones sobre la pérdida de protagonismo del Poder Legislativo atienden a las relaciones del Parlamento en el sistema de partidos. Pues, se dice que el diputado debe su elección y sin duda, nuevas oportunidades de promoción política al Partido:

-----  
60) Aarón Raymond, citado por Chardenagor, Op. cit., Pág. 28.

el Ejecutivo, basándose en el Artículo 71 Fracción I y esto, en mucho porque el Legislativo no ha actualizados su derecho de iniciativa (Artículo 71 Fracción II).

El Congreso mexicano, ha sido sometido por el Ejecutivo, por ejemplo con la función presupuestaria que el Ejecutivo tiene bajo su control. Si atendemos Al artículo 74 Fracción IV y 73 Fracciones VII y VIII.

Además de la función legislativa, están los poderes legislativos delegados, los decretos delegados. Estas facultades legislativas delegadas (p.e. Artículo 73 Fracción VIII, Artículo 131, Párrafo II) permiten al Ejecutivo elaborar reglamentos y decretos.

Además, el Ejecutivo posee un derecho de veto (Artículo 72) que aunque no ha utilizado en México en demasiadas ocasiones si es un factor potencial de disuación parlamentaria. Nuestra Constitución además, le ha otorgado facultades extraordinarias al Ejecutivo para decretar el Estado de sitio.

El presidente además nombra a los miembros del Poder Judicial aunque con la aprobación del senado (Artículo 96). Se observa como sólo el Ejecutivo está en posibilidad de proponer el Plan Financiero Anual de la Administración. De la facultad de iniciativa legislativa

-----  
63) Alcázar Josefina, Op. cit., Pág. 31.

tenemos que ha sido ejercida ya como regla general por el Ejecutivo y como excepción es ejercida por el Legislativo.

Vemos como el Legislativo mexicano ha pasado a ser una asamblea de registro de los propósitos del Poder Ejecutivo. Por todo lo anterior, es necesario establecer las nuevas bases del Poder Legislativo Mexicano.

#### 4. BASES TEORICAS DEL NUEVO PODER LEGISLATIVO:

El poder, en un modelo democrático se basa en un sistema de pesos y contrapesos, que se producen al interior de los propios órganos del poder mismo. Pero, hay que señalar que el poder también resulta controlado desde fuera, al margen de los órganos constituidos. (64).

En el caso del Ejecutivo, el Artículo 92, consigna el refrendo, como rasgo de control de la actuación del presidente, pero este refrendo es un acto formal, prácticamente sin relevancia (65). Como este ejemplo, podríamos hallar otros ejemplos en los cuales la inexistencia de controles intraórganos sobre el Ejecutivo no es funcional. De ahí, que sea necesario explorar las bases del control constitucional del Legislativo sobre el Ejecutivo.

---

64) IBIDEN.

65) IBIDEM.

Valadéz expone la necesidad de un traslado de poder del Ejecutivo:

"...Existen elementos constitucionales idóneos para hacerlo posible, particularmente a través del reforzamiento de las facultades de control que pueden dar otros órganos del poder...". (66).

Para modernizar al Poder Legislativo es necesario ampliar sus facultades en la elaboración y vigilancia de la ejecución de los planes sexenales, pues el poder sólo debe aprobar el presupuesto y la revisión de la cuenta pública del año anterior son insuficientes. Además debe ponerse énfasis en la participación del Legislativo en la elaboración de los planes económicos; la institucionalización de los soportes técnicos y humanos de apoyo a la función de los legisladores.

¿Cómo resolver esta "crisis" del Poder Legislativo", ¿Qué elementos constitucionales pueden propiciar el fortalecimiento y recuperación del Poder del Legislativo?

---

66) Valadéz, Diego, El Sistema Político Mexicano, Jurídico Mexicano Tomo VII 1980, Tomo I.J. México, 1980, Pág. 265.

CUADRO 2

PROYECTOS DE INICIATIVAS ENVIADAS POR EL EJECUTIVO

AÑO	VOTACION POR UNANIMIDAD	% EN CONTRA	% A FAVOR
1935	X		
1937	X		
1941	X		
1943		9%	92%
1947		3%	74%
1949		3%	77%
1953		3%	58%
1955		5%	62%
1959		4%	95%
** 1992			

Pareciera explicable la enorme capacidad de propuesta del Ejecutivo por el hecho de que dispone de mayor información, presupuesto y soportes técnicos, que le permiten trabajar de forma más acelerada que los miembros del Poder Legislativo.

CUADRO 3

EVOLUCION DEL FINANCIAMIENTO DE LOS ORGANOS  
EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL (67)

Pareciera que la complejidad de la vida estatal le ha reservado al Ejecutivo el conocimiento, la información y las condiciones que le permiten emitir un juicio más informado sobre determinada materia.

\* González Casanova Pablo, La Democracia en México, Era México, 1987, Pág. 31.

\*\* Ver cita No. 44.

67) Alcázar Josefina, "Diputados Pobres, Ejecutivo Rico", en Revista este País, número 9, diciembre de 1991, México, Págs. 27-31.

El Poder Legislativo no tiene mecanismos de control de vigilancia de los actos y decisiones del Poder Ejecutivo. Lo cual, constituye un impedimento para que éste conozca y decida en torno a asuntos como el ejercicio del gasto público, el manejo de las fianzas del Estado y la supervisión en materia de aplicación de leyes que realiza el Ejecutivo. El Artículo 74 Fracción IV, otorga como facultad de la Cámara de Diputados el examen, discusión y aprobación anual del presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; \* discutiendo las contribuciones que deban de decretarse para cubrirlos. El mismo precepto señala la revisión de la cuenta pública que se debe realizar por la Cámara de Diputados.

Señala el mismo Artículo el plazo en el cual el Ejecutivo debe hacer llegar las Iniciativas de Leyes de Ingresos y los Proyectos de Presupuestos. Dispone un límite temporal que tiene el legislativo de 15 días para el estudio, análisis y discusión de estos asuntos. Si bien la ley concreta desde el 15 de noviembre y hasta el 15 de Diciembre como fechas para que el Ejecutivo remita sus iniciativas, en los hechos tenemos que estas tareas o se "delega" en las propias burocracias de Hacienda o se les otorga la facultad legislativa. Si bien el Congreso de la Unión es el que debe realizar el presupuesto, tiene que ser el Ejecutivo el que presente dicho presupuesto. (Artículo 73, Fracción VII). El Profesor Español Manuel Villacorta dice: "No es el Parlamento (entiéndase Poder Legislativo) el contrapeso único; la transparencia y el control del gobierno se desatienden se presenta la

incapacidad del Congreso para atender el trabajo necesariamente técnico. Lo anterior desemboca en el predominio de los expertos, quiénes deciden las existencias de la Dirección Estatal. (68) Estos rasgos hacen al autor afirmar:

"...Ello permite una situación deficitaria de doble naturaleza, por un lado, es posible detectar la insuficiencia de sus estructuras legitimadoras generales -déficits de representación, eficacia y transparencia de otra parte, se aprecia la situación deficitaria, desde la perspectiva funcional -participación- intervención en la función legislativa, información y control...". (69).

Es necesario sobreponerse a la tendencia que excede el ámbito nacional, de subordinar al Poder Legislativo, sobre todo en la elaboración de leyes y el manejo de las fianzas públicas, (70). Para continuar con el catálogo de supuestos legales en los cuales se desvirtúa el principio de independencia y de autonomía, por ausencia de medios de control y de vigilancia, tenemos la disposición del Artículo 73 Fracción VIII: Faculta al legislativo para dar las bases de constitución de empréstitos, aprobación y pago de la deuda nacional.

68) Villacorta, Manuel, El Control Parlamentario, en las Cortes Españolas, Congreso de los Diputados, Madrid 1982, Pág. 301.

\* Se modifica con los cambios constitucionales de agosto de 1993.

69) Villacorta, Manuel, Op. cit., Pág. 458.

70) Ruíz Suárez, Ricardo, "Para una Existencia, un poder legislativo", en Cemos-Memoria N° 45, Agosto de 1992, Págs. 24-27

En los hechos esta facultad le ha delegado el legislativo, con la expedición de la ley de ingresos que establece la delegación de la facultad a favor del ejecutivo para "contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores". (71).

De los anteriores hechos podemos afirmar que el Poder Legislativo Mexicano no se ha dedicado de articular sobre la base de una eficiente representación de intereses -una crítica de las decisiones y acciones del Presidente o no ha apoyado las que se han hecho. Tampoco ha sido capaz de constituirse en un equilibrio y contrapeso al Poder Gubernamental.

Por consecuencia, nuestra división de poderes señala en la Carta Fundamental ha sido nula en los hechos.

Nuestra Constitución establece que el Congreso General se dividirá en dos cámaras, una de senadores y otra de diputados. Aquí reside sin duda alguna el fundamento constitucional que debilita al órgano legislativo al dividirlo. Históricamente la conformación bicameral, se debió a la emulación que se hizo de la Constitución Norteamericana. En los Estados Unidos de Norteamérica nace el senado como un elemento constitutivo del pacto federal para anular las asimetrías existentes entre los Estados de la Unión. Madison sobre

-----  
71) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México 1989, Pág. 342.

este asunto se pregunta: ¿"A qué expediente recurriremos entonces para mantener en la práctica la división necesaria del poder entre los diferentes departamentos, tal como lo instituye la Constitución?. En lo relativo al Poder Legislativo recomienda: "Para que no predomine el Legislativo, dividir la legislatura en dos cámaras y unir a una con el Ejecutivo para contrarrestar la debilidad orgánica que posee..." (72).

En México se incorpora siendo otra la realidad nacional. La función del senado ha sido hasta nuestros días más bien un órgano que detiene, paraliza al órgano legislativo. Un análisis de sus funciones constitucionales nos lleva a afirmar que su existencia no es necesaria para el pleno funcionamiento del Poder Legislativo. Incluso, es un freno al mismo órgano.

El senado mexicano se ha convertido en una entelequía. En su origen nació como "representación de las entidades estatales y sólo de forma accesoria fue el representante de la Nación. Después evolucionaría, para ser la Cámara Revisora. (73).

---

72) Madison, Hamilton Jay, El Federalismo, F.C.E., México 1945, XC VIII.

73) Barragán José, "Para transformar el Senado" El Nacional, 29 de agosto de 1991.

Al no ser un órgano que cumpla la función homóloga a la que desempeña al senado norteamericano como cabe cuestionarse sobre su actual fundamento.

Ante todo, el senado representa al interés federal, pero no a título de exclusividad, como se le ha pretendido identificar. Las facultades del senado si bien diferentes a las de la Cámara de Diputados, se explican por el desarrollo histórico del órgano legislativo nacional. Así por ejemplo, hay facultades del senado, exclusivas P.E. su intervención en nombramientos de servidores públicos, su poder de aprobar tratados, que se explican más por cuestiones de orden histórico que por razones de orden práctico. El senado debe asumir un mayor número de funciones en calidad de parte del órgano legislativo; no debe tener facultades exclusivas. Asimismo, su número actual es insuficiente para ser una verdadera cámara legislativa. El sistema electoral que lo rige está también retrazado. De manera entonces que la Reforma del Deliberante Mexicano deberá pasar por revisar a la Institución senatorial.

El Congreso de la Unión, depositario de la función legislativa está aquejado por la ausencia de la carrera legislativa que incrementen la habilidad de los legisladores. Los elementos de la reelección no se encuentran propiciados en nuestra Constitución. El Artículo 59, prohíbe la reelección inmediata, lo cual incrementa la debilidad del órgano político estudiado. La no reelección impide que el parlamento tenga incentivos para representar al electorado. Sin

duda el expediente de la no reelección inmediata, instituido en 1933 para los miembros del Congreso, constituye el freno central a la auténtica autonomía del Poder Legislativo Mexicano.

En otros Países. La carrera parlamentaria sustentada en la reelección inmediata, otorga elementos de autonomía e independencia para el parlamento. Si queremos reestructurar al órgano representativo seguramente en este rubro se encuentran fuentes importantes de reforma.

El Sistema Electoral Mexicano tampoco posibilita "La fortaleza del órgano legislativo". Este genera desproporción en la representación política. En la Constitución se contempla un sistema electoral mixto. El sistema electoral, como conjunto de disposiciones,, reglas y procedimientos mediante los cuales se realiza la elección y el acceso de los ciudadanos a los órganos de representación, requiere transformarse.

El sistema Electoral, por ejemplo, se actualiza en la elección al determinar los criterios para que los ciudadanos que ha competido en una elección puedan incorporarse a la representación. En nuestra Ley Fundamental coexiste el sistema de mayoría relativa y el de representación proporcional, predominando el primer sistema. En forma mixta se aplica para la elección de diputados; el de mayoría relativa para la elección de Presidente y de los Senadores, esto en lo que compete a los órganos de la federación.

La Legislación orgánica e interior del congreso en lo general y de cada una de las cámaras no se encuentra actualizada. Las figuras como la del Oficial Mayor, se podrían sustituir por otras como "La Secretaría Parlamentaria". Las comisiones se podrían actualizar por materia y no por secretarías; dicha reforma podría contemplar por ejemplo una gran comisión en donde estén representadas las expresiones partidarias.

Estas son a mi juicio algunas deficiencias del Poder Legislativo, toca ahora realizar un análisis prescriptivo, descriptivo y axiológico que nos permita detectar cuales son los elementos que hay que conservar de esta institución política y cuales elementos hay que reformar.

Tenemos en la historia una tradición nacional carente de la cultura parlamentaria. Las disposiciones normativas y la realidad política durante el Virreynato a los siglos SVI y SVII y XVIII no estructuran una democracia representativa basada en la fortaleza del legislativo. En el siglo XIX mexicano, accidentado solo pudo contemplar un periodo de "Parlamentarismo aproximado" basado en la Constitución de 1857. En todos los periodos existió un predominio de tipo ejecutivo.

Por razones inscritas en la estructura misma de la sociedad mexicana se requirió de un Ejecutivo que pudiese actuar ágil y enérgicamente; un Poder Ejecutivo que pudiese contratar un sinnúmero de cuestiones que de estar reservada a otro órgano, o

simplemente el compartirlas, hubiese invalidado la acción gubernamental. Así sucedió desde el nacimiento del Estado Mexicano, inclusive desde la época colonial y sus reminiscencias precolombinas; en la fase histórica decimonónica y esta prevaencia en los Poderes del Presidente fue una intención manifiesta del Constituyente de 1916-1917.

Ahora no somos sólo un País diferente sino, además las condiciones que coinciden con nuestra nación han cambiado. Hay rasgos constitucionales y sociales que reclaman una nueva estructura para el Estado Mexicano. Creo que uno de esos rasgos sin duda el más importante, está en la institucionalización de un nuevo Poder Legislativo.

Se han ensayado varias propuestas de cambio. Hay quiénes han ideado novedosas fórmulas de transferencia de las facultades del órgano legislativo. Hay quiénes han propuesto el establecimiento del bicameralismo; hay quiénes han diseñado la reducción de facultades del Poder Ejecutivo ante el Legislativo. Existen tentativas reformistas que proponen institucionalización del régimen parlamentario. Otras reformas se concentran en el sistema electoral.

Además existen teorías que han propuesto el establecimiento de controles similares a los que se consignan en Países de sistema presidencial acotado. La propuesta de nosotros es más simple, pero más realista. Tiene que ver con el aspecto democrático-constitucional. Incluye recuperar el sentido representativo del

Poder legislativo. La reforma que proponemos ubica el problema en la forma de recuperar la autonomía para la Legislativo; y hacerlo por la vía de una propuesta, que la podemos designar con un nombre: La reelección indefinida.

CAPITULO IV  
HACIA UN NUEVO PODER LEGISLATIVO

IV.1 EL ESTADO TRADICIONAL Y EL ESTADO MODERNO:

Las ideas anteriormente expuestas en los capítulos de la presente tesis, han querido expresar: a) Que las instituciones jurídicas que articulan al Poder Legislativo son insuficientes como realidad normativa y b) para hacer frente a la realidad política, social e inclusive económica de nuestro País.

Por las conclusiones a y b nos remitimos a la conclusión inegable de buscar las bases jurídicas que permitan resolver el problema del órgano legislativo nacional. Asimismo hicimos referencia a que no es una la causa, ni una la propuesta de solución al problema que se plantea, Este problema es en el fondo la discusión jurídica, política y también social sobre como estructurar a una rama legislativa, acorde con el mundo de hoy o lo que es lo mismo, ¿Cómo transitar del Estado tradicional al Estado moderno?.

Partimos de la idea de soberanía popular (Artículo 39) Que el fin último del ejercicio de la soberanía es el beneficio del pueblo; en virtud de ese derecho, el puede puede alterar o modificar su gobierno. Al ejercer el poder soberano por la vía de los Poderes de la Unión, se entiende que el Legislador quiso los fines y también los medios (Artículo 41) Además, al consignarse la fórmula democrática "Como"

estructura jurídica y "forma de vida" (Artículo 3º) tenemos que el ejercicio del poder del pueblo debe ser democrático.

Según lo expuesto arriba y en lo señalado en el capítulo III existe un gobierno basado en los principios de legitimidad tradicional, es decir, un conjunto de elementos que generen consensos, lealtades y apoyos; pero muchos de estos no están basados en la ley o en otros casos expresamente atentan contra la Constitución. Por ello, el tránsito hacia la modernidad, se identifica con la generación de legitimidades nacidas de la Constitución. Sobre esta idea esta cimentada la realidad del Poder Legislativo. Un órgano de gobierno (entiéndase gobierno en sentido amplio, como elemento del Estado) debe de verificar también ese pasaje de las legitimidades tradicionales a las legitimidades modernas, basadas en la ley.

La Constitución determina una separación de poderes. Pero si el pensamiento del Constituyente se analiza en forma integral, se concluirá que la misión legislativa no es exclusiva, materialmente hablando, del Congreso Mexicano. Si observamos además la herencia constitucional ex nun la Fundación del Estado Mexicano en el siglo pasado, llegamos a la conclusión de que su función no es sólo la de legislar y que históricamente el orden jurídico mexicano le ha asignado los siguientes poderes y privilegios, en forma similar que al congreso norteamericano:

1. De Legislar

2. De proponer reformas a la ley fundamental.
3. De dirigir e influenciar a la opinión pública.
4. De funcionar como "Consejo de Dirección" frente al gobierno y al pueblo.
5. Calificar elecciones.
6. Elegir al Presidente (eventualmente).
7. De iniciar (Diputados) y juzgar (Senado) en el juicio político.
8. La facultad de analizar y opinar en materia de tratados (Senado) y confirmar ciertos nombramientos (Diputados).
9. De dirigir cada cuerpo colegislador su régimen interior.
10. De recibir informes del Presidente sobre el Estado que guarda la Administración Pública.

Una transformación del Poder Legislativo Mexicano significa darle las bases jurídicas que le permitan efectivamente hacer que la Constitución regule la realidad mexicana en el ámbito del Legislativo. Analicemos la función que define el órgano en cuestión: "LA LEGISLATIVA".

Es el modo típico de desarrollar la función congresional. La Constitución faculta al Congreso por ejemplo, para establecer impuestos, dar las bases para los empréstitos, pero lo hace por medio de leyes. Según el Artículo 73 de la Constitución, la actuación fundamental del Congreso se hace legislativa pero así como la Carta

-----

74) THE U.S., Congress Washington 1949, Pág. 16.

Magna da facultades de ejercicio, así la Constitución ha sido desbordada no por el Legislativo sino por el Ejecutivo y en mucho se debe a que los Poderes Congregacionales se han quedado muy acá del límite impuesto por la Ley Fundamental.

Las previsiones legales fueron insuficientes para proteger al "Órgano Legislador Nacional" contra las invasiones del Poder Ejecutivo. El alcance entonces del Congreso está muy limitado, o el Presidente es el que legisla o el que influencia para legislar o el que crea las condiciones para forzar la aprobación de sus iniciativas. Pareciera que es lógico que en la moderna sociedad basada en los adelantos científicos y tecnológicos es natural que sea la administración la que dirija al Estado. Esta realidad ha llevado a autores a afirmar que existe una dominación del Presidente sobre el Congreso. (75).

Y si atendemos por ejemplo que en los años 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley fueron aprobados por unanimidad y provenían del Ejecutivo; que en 1943, el 92% adquirió esa característica; en 1947, lo fue el 79% aprobado por unanimidad y en 1953, el 59% respectivamente, (76). Esta tendencia se modificó en las últimas dos décadas pero no invalida la tendencia que se describe.

-----  
75) CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI, México 1987.

76) GONZALEZ, Casanova, la Democracia en México, Era México 1989 Pág. 131.

No obstante la realidad anterior, la Reforma del Congreso Mexicano, implica reforzar su calidad de órgano "Supremo Legislativo" pues constitucionalmente puede ejercer las facultades legislativas, reafirmarlas, puede reformar o derogar leyes dentro de los límites de la Constitución. Aún los poderes ajenos a los legislativos se ejercen por delegación implícita o explícita. El anterior ejemplo nos puede encaminar a pensar en las bases jurídicas del nuevo Poder Legislativo.

#### IV.2 SUPUESTOS Y CONTENIDOS DEL NUEVO PODER LEGISLATIVO:

La autonomía, independencia y fortaleza son los contenidos de los cuales carece el órgano Legislativo Mexicano. La Constitución dispone una división de poderes para establecer límites al ejercicio del Poder (Artículo 49), pero el problema jurídico que tenemos es como, dentro de la Constitución establecer las bases para la autonomía, la independencia y la fortaleza del Congreso Federal. Existen varias tentativas de solución que otros han propuesto y que nosotros señalamos en el capítulo tercero, a saber:

1. La modificación del sistema bicameral y no unicameral (Artículo 30).
2. La modificación del sistema electoral (Artículo 52, - 53 y 54).
3. Modificar la composición del Congreso o bien aplicándolo o reduciendo el número de sus integrantes (Artículos 52 y 56).
4. La modificación de la legislación que rige al Congreso y a cada una de las Cámaras (Artículo 70, Párrafos 7º. y 3º).

5. La modificación del sistema electoral y composición - del Senado (Artículo 56).
6. La modificación de los Artículo 74 y 76, cambiando -- las fórmulas de intervención del Legislativo en materia hacendaria.

Con lo valiosas y novedosas que puedan ser las ideas anteriores cada una o combinadas entre sí, hay una propuesta más realista que se ubica en la tradición del constitucionalismo mexicano y busca recuperar los Poderes Legislativos para el Congreso, me refiero a la reelección indefinida para los Diputados y Senadores.

#### IV.2.1 ESTADO DE LA CUESTION:

El lema "Sufragio Efectivo nó Reelección" originado en el Plan de San Luis Potosí; fue planteado por Francisco I. Madero en el punto cuarto: Además de la Constitución y leyes vigentes, se declara Ley Suprema de la República, el principio de no reelección del Presidente de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales, mientras no se hagan las reformas constitucionales respectivas. (77). En 1910, ya como presidente, Madero hizo de tal principio una norma y en 1916-1917, el Constituyente de Querétaro lo elevó a rango constitucional.

Es un dogma democrático dentro de una república, la renovación de quiénes ejercen el poder; pero, también es otro de los elementos constitutivos el que sea la voluntad popular la que designe a los -----

77) TENA, Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-1982, "Plan de San Luis Potosí", Porrúa México 1982, Pág. 736.

gobernantes, en tal sentido: ¿Es la reelección en el Legislativo contraria a los principios democráticos? ¿Qué beneficios se obtendrían de la reelección en el poder Legislativo?

Ante todo, aquí queremos demostrar que la reelección no es contraria a la Democracia; que la reelección llegaría a fortalecer al Poder Legislativo pues propiciaría la carrera parlamentaria; vincularía al representante en el electorado; su futuro como representante dependería más del pueblo que del que lo designa como actualmente sucede, pues muchas veces la elección constitución se da ex profeso para la sanción formal del electorado, no para la elección misma.

#### IV.2.2 REELECCION Y DIVISION DE PODERES:

Establecimos en el capítulo primero que el sistema democrático representativo, está basado en la tripartición de funciones. Que la hegemonía de uno sobre otro, desvirtúa los principios democráticos y representativos (Artículo 49); que se establecen excepciones al concederse facultades extraordinarias señaladas al Presidente en los Artículos 29 y el 131.

De esta tripartición rígida, tenemos que esquemáticamente el Poder Ejecutivo es el que gobierna, conforme a las leyes del Congreso (ver cap. IV.1) y al Poder Judicial juzga según dichas leyes. De

esto, se obtiene que el sistema de controles, balances y contrapesos los contempla la Constitución; pero que éstos son insuficientes. ¿Cómo la reelección será un elemento favorable al sistema de contrapesos?:

"...La existencia de un círculo representativo más efectivo de los parlamentarios con sus representados sería pues, el fundamento de una adecuada delimitación de esta función, que ya permitiría integrar en la política del gobierno los contenidos que proceden de la información democrática de los representantes en cuanto a tales, y sus propuestas tendrían que tener en cuenta para su aprobación por el Parlamento, los intereses de sus representados en la Cámara..." (78).

En nuestro caso, sin ir en contra del papel central del gobierno (Ejecutivo) el apoyo del electorado puede definir y aún determinar una independencia relativa de los legisladores y esta independencia puede ser fundamental para "Adsolver a estos de una disposición rígida de su partido" al que no le deberán la nominación. Lo anterior nos puede conducir a la edificación de fórmulas constitucionales de control sobre la gestión gubernativa, y esto no sólo por los legisladores que pertenezcan a la oposición, sino además por los parlamentarios de la mayoría que:

-----  
78) AGAPITO, Libertad y División de Poderes, Pág. 165.

"...Puede (n) apreciar los riesgos del mantenimiento de una determinada decisión del gobierno o incluso de un determinado gobierno (Administración) cara a su reelección". (79).

#### IV.2.2.3. REELECCION EN SU CONGRESO Y DEMOCRACIA:

¿Qué elementos nos permiten pensar en que son compatibles la democracia y la reelección en el Poder Legislativo?, es verdad, el significado de la voz "Democracia" difiere según lugares y tiempos, a pesar de lo antiguo de su acuñación, prácticamente su generalización práctica es reciente. (80). En el Artículo 3º la señala: "Como una estructura jurídica" y "Un régimen político" de ahí que si la democracia tiene que ver en como los gobernantes eligen a sus dirigentes (81).

Vamos a acudir al grado de aceptación constitucional que tenga el binomio reelección legislativa y democracia en las actas constitucionales de los diferentes Países. (82)

-----  
79) AGAPITO, Op. cit., id.

80) HUNTING Tong, P. Samuel, "How Countries Democratize" en Political Science Avaguerly, No. 106, Invierno 1991-1992, Pág. 579.

81) PEREIRA, Carlos.

82) QUINTERO, César, Las Constituciones Latinoamericanas, "El Poder Ejecutivo en las Constituciones Latinoamericanas" UNAM México 1989.

#### IV. LAS CONSTITUCIONES POLITICAS DE HISPANOAMERICA Y LA REELECCION LEGISLATIVA:

En esta línea de análisis y dentro del sistema de gobierno presidencial, que predomina en Latinoamérica, se establece el principio de división de poderes o distinción como lo llama Schmitt (83). Esta separación de funciones del Poder Político, generalmente se encuentra aludida en las Constituciones Latinoamericanas a través de capítulos o títulos que señalan: "Del Poder Legislativo", "Del Poder Ejecutivo" y " Del Poder Judicial". De igual manera en los primeros artículos se señala quién ejerce el Poder Legislativo y en quién se deposita. Por ejemplo, en Argentina es el título primero, Artículo 36; en Bolivia es el título primero, Artículo 46; en Brasil el título cuarto, Artículo 53; el título V, Artículo 56 de la Constitución de Colombia, Etc., De estas consideraciones, se deduce que el "Congreso", "Asamblea" o "Rama", no son el Legislativo (función) sino la corporación que ejerce dicho poder (órgano). En cuanto al "Poder Legislativo" la mayoría de las Constituciones utilizan la fórmula: "El Poder Legislativo estará depositado en un congreso que se divide en dos cámaras una de diputados y otra de senadores".

IV.3.2 La Constitución Argentina dice que: "Un congreso compuesto de dos cámaras, una de diputados de la nación y otra de senadores de las

-----  
83) SCHMITT, Teoría de la Constitución. Alianza, Madrid. 1985.

provincias y de la capital será investido del Poder Legislativo de la Nación". En el artículo 42 señala "La reelección para los diputados y para los senadores". (84).

IV.3.3 En Bolivia, el Artículo 46 dispone: "El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional compuesto de dos cámaras: una de diputados y la otra de senadores..." (85). No estipula prohibición alguna sobre la reelección parlamentaria.

IV.3.4 El Artículo 35 de la Carta Constitucional Brasileña prescribe el sistema bicameral y su reunión en un Congreso Nacional. Permite la reelección para los diputados y para los senadores. (86).

IV.3.5 En Colombia al Poder Legislativo se le denomina rama y el Artículo 56 señala: "El Congreso lo forma el senado y la cámara de representantes" (87). Señala que los senadores son "Reelegibles indefinidamente al igual que los representantes".

IV.3.5 La Constitución de Costa Rica: la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual delega por medio de sufragio en la asamblea legislativa (Artículo 105), pero, establece una modalidad en la

84) Sancionada el Primero de Mayo de 1853, Reformada el 25 de Septiembre de 1860 y Reformada en 1866, 1898 y 1957.

85) Constitución de Bolivia.

86) Constitución de Brasil.

87) Constitución de Colombia.

reelección : "Los diputados...no podrán ser reelectos en forma sucesiva...". (Artículo 107) (88).

IV.3.6 En Cuba la Constitución deposita en el Consejo de Ministros y este es nombrado por el Jefe del Ejecutivo, (Artículo 125).

IV.3.7 El Estado Chileno, establece la reelección para los diputados a los senadores (Artículo 41). (89).

IV.3.8 La reelección indefinida en el Ecuador es permitida a los Congresistas (Artículo 43), (90).

IV.3.9 En el caso de El Salvador, su ley fundamental admite la reelección indefinida para los miembros de la Asamblea Nacional. (90).

IV.3.10 En el caso Norteamericano, su Constitución no prohíbe la reelección indefinida.

IV.3.11 Los diputados, miembros del Congreso conforme al Artículo 143, de la Constitución de Guatemala, se pueden reelegir. (91).

-----  
88) Constitución de Costa Rica.

89) Constitución Chilena.

90) Constitución Ecuatoriana de 1946.

91) Constitución sancionada el 2 de febrero de 1936.

IV.3.12 En la Cámara Legislativa de Haití, sus miembros indefinidamente se pueden reelegir, (Artículo 5), (92).

IV.3.13 En Honduras se prohíbe la reelección inmediata. Estableciendo la división de poderes; depositando el Poder Legislativo en un Congreso, no permite la reelección inmediata. (93).

IV.3.14 La Constitución de Nicaragua, si admite la reelección para los senadores y diputados del Congreso. (94).

IV.3.15 La República Panameña, establece la división de poderes y denomina al órgano legislativo "Asamblea Nacional" y a sus miembros les permite la reelección (Artículo 108). (95).

IV.3.16 En el caso de Paraguay en la Cámara de representantes también está permitida la reelección. (96).

IV.3.17 La Constitución en Perú, dispone que el Congreso se compone por una Cámara de diputados, elegida por sufragio directo y de un "Senado funcional" junto los diputados como los senadores pueden reelegirse indefinidamente. (97).

-----  
92) Constitución de diciembre de 1957.

93) Constitución de Honduras de 19

94) Constitución de Nicaragua de 19

95) Constitución de Panamá de 1946.

96) Constitución de Paraguay de 1940.

97) Constitución de 1962.

IV.3.18 Expresa la Carta Magna de la República Dominicana que los Poderes Legislativos están confiados al Congreso compuesto de un senado y de una cámara de diputados, ambos pueden reelegirse indefinidamente. (98).

IV.3.19 En el caso de Uruguay, la Asamblea General se compone de dos cámaras una de senadores y otra de representantes, para las dos categorías de legisladores, la Constitución permite la reelección. (99).

IV.3. 20 Venezuela, según su Constitución, los diputados y senadores pueden ser reelectos. (100).

De lo anterior se observa que sólo en Costa Rica y en Honduras, no se permite la reelección inmediata, sumándose el Estado Mexicano en tal principio. Se observa además que la denominación "Poder Legislativo" la utilizan los Países: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Otros Países usan la referencia "Rama Legislativa" (Colombia) "Congreso" (Chile), "Función legislativa" (Ecuador) "órgano" (El Salvador y Panamá) "organismo legislativo" (Guatemala) y "Asamblea Nacional" (Cuba).

-----  
98) Constitución de la República Dominicana, Artículo

99) Constitución de Uruguay de 1951.

100) Constitución de Venezuela, de 1961.

#### IV.4 Consideraciones Finales:

Las Constituciones latinoamericanas le han otorgado al poder legislativo una serie de facultades de las cuales puede pensarse en un futuro fortalecimiento. P.E., las cámaras legislativas poseen una gran capacidad fiscalizadora; capacidad de citación a ministros y a los secretarios de estado; el poder de censurar adicionalmente los documentos constitucionales; otorga no sólo a los presidentes, sino además a los ministros, funciones legislativas.

Los regímenes latinoamericanos son de tipo presidencial. No obstante un análisis de las constituciones nos lleva a que no es propiamente esa la forma de gobierno, pues en algunos supuestos el poder ejecutivo es colegiado; en relación con el poder legislativo, tipifica relaciones políticas y modalidades constitucionales solo observables en Latinoamérica.

En cuanto a los requisitos que privan en el continente para ser miembro del Legislativo, existen rasgos comunes. Un ejemplo, es notable el requisito de nacionalidad por nacimiento. En cuanto a la edad para diputado o representante, se exige desde 21 años (Costa Rica, Chile, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela) hasta los 25 años (Argentina, Bolivia, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Haití, Paraguay, Perú y Uruguay), ubicándose como excepción a esas dos categorías cronológicas, Guatemala, que exige sólo 18 años de edad como mínimo para acceder a la representación.

En cuanto a requisito de edad para los senadores predomina la edad de 30 años (7 países); Bolivia y Perú, contemplan en sus constituciones el requisito de 35 años; 40 años piden las cartas de Chile y Paraguay. Es de señalar que algunos países no se integran la Cámara senatorial en su representación política, P.E., Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

En cuanto a la duración de los cargos para los diputados o representantes predomina el periodo de 4,3, ó 5 años para los senadores los periodos varían desde los 9, 8, 6 ó 5 años.

Se desprende que el sistema bicameral ha sido asimilado por las Cartas Constitucionales de los Países de a nuestro continente así; son trece las naciones que incluyen el bicameralismo. Siendo sólo Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá quiénes adoptan el régimen unicameral.

Se observa que el órgano legislativo en Latinoamérica no realiza sólo las funciones legislativas con las cuales se le identifica normalmente. La polifuncionalidad jurídico-política se deriva de las competencias constitucionales que le reservan un amplio campo de acción. Siguiendo a Ignacio Burgoa, éstas funciones a grandes rasgos, son la función legislativa, la economía-administrativa y la político-jurisdiccional.

4. En Conclusión, podemos afirmar que existe toda una polisemia en torno al vocablo "Poder Legislativo" dentro de las Constituciones

Latinoamericanas. Que la referencia normativa a la división de poderes es general en nuestro continente, pero sin embargo, existen factores históricos, sociales y políticos que condicionan la plena realidad de la función legislativa

Este hecho se agrava al no ser el órgano legislativo el único que posee a título de exclusividad el ejercicio de la tarea de hacer la ley.

Ante la pluralidad de funciones que en nuestro continente asume el organismo legislativo, se incluye la función fiscalizadora, la de censura, la de encuesta y desde luego, la función representativa.

Por su caracterización, el Poder Legislativo Latinoamericano, es un Poder bicameral en la mayoría de los Países; que exige como requisitos fundamentales para su acceso, a los miembros, la nacionalidad y una edad determinada que no rebasa los 40 años pero que no es menor a 16. Como uno de sus rasgos definitivos, se halla el establecimiento del principio de la reelección inmediata para sus miembros.

Finalmente, el órgano legislativo en el subcontinente se encuentra limitado, subordinado y debilitado por un conjunto de factores inmersos la mayoría en la realidad social e histórica de los Países Hispanoamericanos.

#### IV.4 BASES JURIDICAS DEL NUEVO PODER LEGISLATIVO.

##### IV.4.1 Antecedentes:

México es una de las tres excepciones que en Hispanoamérica, no permiten la reelección inmediata en el órgano legislativo. ¿Cómo se elabora dicho principio?. ¿Cuáles son las razones que imperaron para que se incluyera en el Código Político Nacional?, (101), ¿Siguen siendo válidas dichas argumentaciones?.

La Constitución de Cádiz en su Artículo 110 enuncia: "Los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación", éste Artículo era el equivalente al 38, de la Constitución Francesa de 1791 que establecía: "Los miembros del Poder Legislativo podrán ser reelegidos para la legislatura siguiente y no podrán serlo después sino mediante el intervalo de una legislatura". (102).

Es esa la inspiración que tuvo la Constitución de Apatzingán de 1814; En este documento, que ha sido considerado como el iniciador del Derecho Cartulario Mexicano, el Artículo 57 dispuso: "Tampoco serán reelegidos los diputados, sino es que medie el tiempo de una diputación". Tal vez existan razones en esa época para que los órganos representativos no integraran elementos jurídicos para la perpetuación de las oligarquías nacionales.

-----  
101) Legislación Electoral Mexicana 1812-1988, por Antonio García Orozco Adeo Editores, México 1973, Pág. 148.

102) CAMARGO, Pedro Pablo, Reelection Presidencial y Reelection Parlamentaria de América Latina, Inst. Der. Cam. UNAM México 1965.

Recordemos que como nación no veníamos de una tradición parlamentaria representativa ni democrática. En tal sentido, a inicios del siglo XIX, un movimiento de independencia, revolucionario dirigido por José María Morelos no podía aceptar instituciones propias del establecimiento colonial, que perpetuasen la conservación de unos pocos en el Poder.

Más aún si se quisiera seguir la vertiente justificatoria de orden jurídico español de donde se toma, no tendría ningún sentido, pues en 1837, la Constitución de la Monarquía Española incluyó la reelección parlamentaria. Fue un precepto en las Constituciones de 1856 y 1869, que en España., se mantuvo. Asimismo, los documentos constitucionales de 1873 españoles preveen la reelección indefinida de los diputados. En este siglo, la Constitución de la República Española de 1831, acepta la reelección en las Cartas Generales. La Constitución del restablecimiento democrático de 1978, después de la transición, conserva la reelección.

En la primera constitución del Estado Mexicano, de octubre de 1824, existe una omisión respecto del equivalente constitucional de Apatzingán, es decir, del Artículo 57, su Artículo 7 señala al Congreso General como depositario del Poder Legislativo y el Sistema bicameral. El Artículo 8, se refiere a la composición de la Cámara de diputados; establece el criterio poblacional para el nombramiento de diputados; incluye la institución de la suplencia y en todo el título

III, "Del Poder Legislativo" no se encuentra ninguna referencia a la no reelección parlamentaria.

El Estado Unitario Mexicano de 1836, en sus siete leyes, (expedidas el 29 de diciembre de 1836) decretan: "El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos cámaras..."(103).

Los Artículos 7 y 13, de la tercera ley, consignan los casos en los cuales se le impide ser una persona diputado o senador. No figuran en esas prohibiciones el haber tenido la calidad de legislador en el periodo inmediato anterior al de la elección que se verificaría. Así la Constitución conservadora en una de sus leyes permitía la reelección indefinida en el órgano representativo.

El título IV, en su Artículo 25, de las bases orgánicas de 1843 estableció: "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 a la sanción de las leyes. En el Artículo 29 señala los impedimentos para ser diputados: no figura el tener la calidad de legislador en el periodo inmediato a la elección. Tampoco para el caso de los senadores se prohíbe la reelección. Y si en la ley fundamental no existen prohibiciones a la reelección en el legislativo, en la ley reglamentaria tampoco, (104).

-----  
103) TENA, Ramírez, O.p. cit., Pág. 212.

104) Ver Decreto que declara la Reforma y Días en que deben verificarse las elecciones para el futuro Congreso (19 de Junio de 1943).

La reelección indefinida se mantuvo en el "Acta Constitutiva y de reformas sancionadas el 18 de mayo de 1847.

Al restaurarse el federalismo, tampoco se olvidaría de la reelección indefinida. La Constitución de 1857, expresa "...Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea que se denominará Congreso de la Unión".

(Artículo 51), este Artículo al reformarse en 1874, tendría su equivalente en el 52: "La Cámara de diputados se compondrá de representantes de la nación electos en su totalidad cada dos años, por ciudadanos mexicanos". Se Concluye que no se formulan prohibiciones a la reelección indefinida.

Dejado el periodo de la república restaurada, hasta el ascenso y descenso de Díaz, no hubo cambios relacionados con el principio relativo hasta 1916-1917, cuando éste principio se estableció rígidamente para el Presidente de la República. Es importante analizar este ángulo histórico. Como se señaló (IV.1), El principio de sufragio efectivo no reelección, si fue un principio, una exigencia de la revolución de 1910-1917, fue una demanda, sin embargo que, en ningún momento contempló el limitar la posibilidad de reelección para el Poder Legislativo. Más aún los planes, proyectos y pronunciamientos revolucionarios ninguno contiene referencia contra la reelección en el Poder Legislativo.

El "Programa del Partido Liberal" hace referencia solo a la reducción del periodo presidencia; así como a la no reelección del

Presidente y Gobernadores ( 1 y 2 ). (105). "El Plan de San Luis" se declara en contra de la reelección en los Ejecutivo Federal y Locales. (106).

Los Planes de "Ayala" y de "Guadalupe" por su parte tampoco mencionaban la no reelección legislativa. El Constituyente en 1916 (16 enero) Expresó así su veredicto en torno a la no reelección del Ejecutivo.

"...Este es una conquista de la revolución, que desde 1910, la escribió en sus banderas; y nadamás justificado que sea la Constitución que surja del movimiento revolucionario consigne el principio de la más completa no reelección..." (107).

Por el contrario, los planes, programas y lineamientos revolucionarios no señalan su oposición a la reelección de los congresistas. Ni en los debates del Constituyente, ni en la Carta Constitucional de Querétaro, existe una prohibición sobre el

-----  
105) Ver Leyes Fundamentales de México, TENA, Ramírez, F.

106) O.p. cit. Pág. 736

107). Diario de Debates del Congreso Constituyente, I. II, Publicado por Gobierno del Estado de Querétaro y IEHRM de la Secretaría de Gobernación, México 1987, Pág. 476.

principio de reelección de los legisladores. (108).

La Constitución de 1917, sobre la elección del Congreso dispuso: "La Cámara de diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos". (Artículo 51) De la Cámara de senadores en el Artículo 56 señaló: "La Cámara de senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal electos directamente y en su totalidad cada seis años". Esta reelección indefinida vendría a ser alterada en 1933.

El 29 de abril de 1933, se publica en el Diario Oficial, el actual Artículo 59, quedando así: "Artículo 59, Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato".

"Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato, con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. (109).

Es necesario mencionar que este Artículo, textualmente

-----  
108) Ver Diario de Debates.

109) Diario Oficial de la Federación, 29 de abril de 1933.

corresponde al Proyecto de Reformas Constitucionales que presentó el Partido Nacional Revolucionario, cuyas ideas habían sido aprobadas en su Asamblea Nacional de Aguascalientes en 1932". (110).

¿Qué se argumentó en el congreso para que procediera ésta reforma?, ¿Qué razones expuso el Partido Nacional Revolucionario, para instruir a sus diputados en el sentido de establecer la prohibición en el Poder Legislativo?.

Aludiendo a la memoria documental del Partido Revolucionario Institucional, realmente no existe ningún argumento de peso jurídico, social ó económico que de sustento a las tesis antirreleccionistas para el órgano legislativo.

Por razones extrajurídicas las que orillan a apresurar una reforma, que si bien formalmente fue producto de una consulta a las bases militantes, materialmente fue el resultado de una disposición presidencial por interposita persona. (111) Fue producto de las secuelas del "Maximato".

Si bien durante varios meses se realizaron, según la convocatoria del Partido Nacional Revolucionario, consultas en los niveles

-----  
110) Historia Documental del Partido de la Revolución, Tomo I, ICAP PRI México 1981, Pág. 373.

111) Historia Documental del Partido Revolucionario Institucional, Tomo I ICAP, México 1981, Cap. IV.

Nacional y Estatal, el Comité Directivo Nacional ya tenía prevista la orientación de la reforma como se desprende del análisis de los acontecimientos posteriores a la expedición de la convocatoria. (112).

Realmente fue una reforma que dentro del Congreso generó grandes polarizaciones. Pero se acudió a la sesión del Congreso para darle sólo la formalidad, la sanción constitucional a una decisión que ya habían tomado los asambleístas del Partido Nacional Revolucionario, a este respecto dice Martínez Baéz:

"Las numerosas y grandes 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 los representantes de diversos grupos sociales; esas reformas trascendentales tuvieron su origen en la Convención Extraordinaria del Partido Nacional Revolucionario celebrada en Aguascalientes en el mes de octubre de 1932. y cuyas resoluciones, emanadas de una Asamblea Extraconstitucional, fueron aprobadas apresurada y finalmente por el complejo órgano legislativo encargado de modificar la Ley Suprema de la Nación en el brevísimo lapso de sólo un mes. (113).

-----  
112) IBIDEM.

113) CAMARGO, Op. cit. Pág. 63.

Además es importante señalar que el Congreso de la Nación violó la Constitución al no realizar el cómputo de la aprobación de las legislaturas. Así éste órgano violó el Artículo 135 que manifiesta: "...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 presentes, acuerde reformas o adiciones y que éstas sean probadas 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 procedimiento legislativo para reformar no fue seguido por el Congreso teniendo la reforma en cuestión un vicio de origen.

Las razones del Congreso lo son de orden político no jurídico para la instrumentación de los cambios aludidos, pues junto con el Artículo 59 se modificaron otros Artículos en el mismo paquete de reformas, a saber: 51, 55, 56, 58, 73, 85 y 115.

Es decir, se quiso "universalizar", homogeneizar en la Constitución la prohibición no sólo para el Presidente de volver a serlo, sino extender además ese principio para los legisladores, la demanda revolucionaria de "no reelección" era como se ha analizado en contra de los ejecutivos, nacional y los locales Gobernador y Presidente Municipal, nunca en contra de los legisladores. Es

evidente que las razones que se establecen para no dejar reelegir al Presidente o a los gobernadores o Presidentes Municipales, no pueden ser argumentos aplicables a la justificación de la no reelección en los Congresos Nacional y Estatales. Como consecuencia de las reformas de 1933, todas las Constituciones Estatales para armonizarse, con la Ley Federal integraron el principio no reelectivo, para los diputados locales. (114).

#### IV. AUTORES DEL ARTICULO 59 CONSTITUCIONAL

##### IV.5.1 EL ORIGEN DEL ARTICULO 59:

El original Artículo 59, desde la Constitución de 1917: para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección. Con la reforma de 1933 queda como sigue:

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

En los debates suscitados durante 1933 en el Congreso no existió realmente la pluralidad de expresiones de la Nación. Al interior del Congreso fue unánime la aprobación, fueron escasos los planteamientos

-----

114) Constituciones Vigentes de las Entidades de la República Mexicana UNAM México 1962.

en sentido contrario.

Es importante analizar el desarrollo del debate y la discusión que se dio al interior del Partido Nacional Revolucionario. Este partido, desde abril de 1932 convocó a una discusión sobre el asunto de la "no reelección". En ese mismo año, el 30 de septiembre, el Comité Ejecutivo Nacional tenía ya una ponencia que consignaba: "Los senadores y diputados al Congreso de la Unión nunca podrán ser reelectos para el periodo inmediato" y en otro apartado disponía: "La no reelección en las legislaturas locales (116)". Una exégesis de los debates de la convención de Aguascalientes en 1932 nos conduce a las siguientes conclusiones: a) se argumenta la no reelección como un principio de la Revolución Mexicana; b) no se expresan razones para la no reelección en el legislativo; c) se adujo que era "parte de la conciencia social" la no reelección; d) se determinó que existían condiciones sociales y políticas para promover los cambios constitucionales. Es significativa la intervención de Luis León sobre el asunto en cuestión que se trataba:

**"Discutí como peligroso para la vida institucional del País el antireeleccionismo cerrado por lo que se refiere a los miembros del Poder Legislativo, por las mismas razones con que vendré a exponer..."**

-----  
115) Historia documental...Pág. 257.

116) IBIDEM.

"Que no se sacrifique por las necesidades del momento en forma definitiva la fortaleza del Poder Legislativo, porque si somos hombres libres y ampliamente democratas, debemos aspirar a la organización de un gobierno que establezca todas las libertades públicas, y ese gobierno dentro del sistema que nos rige no puede venir sino del equilibrio firme y estable de los tres poderes. Poder que absorbe mayor fortaleza que los otros dos, constituye una dictadura, constituye una tiranía". (117)

#### IV.5.2 DEBATE EN 1964

La Cámara de diputados aprobó un "proyecto de decreto" en donde se proponía la reforma al Artículo 59, Este proyecto de diciembre de 1964, era la propuesta que hacía la comisión primera de puntos constitucionales que buscaba afinar la propuesta del Partido Popular Socialista en el sentido de adicionar el Artículo 59 Constitucional. Señalaba la Comisión:

"Los senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Los diputados al Congreso de la Unión no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo".

---

117) IBIDEM.

"Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes. Estas normas se aplicarán conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este Artículo".

Siguiendo el trámite legal, esta iniciativa de reforma fue turnada a la Cámara Senatorial, según lo dispone el Artículo 72, inciso A) El senado rechaza el proyecto, en su totalidad, y este a su vez ya no reinició el proceso legislativo señalado en el inciso D, del Artículo 72; Si se acude al Diario de Debates, se concluye que los senadores no tuvieron argumentos jurídicos para rechazar el proyecto. En cambio la solidez argumentativa en lo jurídico, social y político de los diputados era muy superior como se desprende del dictamen:

"Es indispensable declarar que una reforma al Artículo 59 con el objeto de modificar las normas vigentes en materia de reelección de los miembros de la Cámara de diputados, en ningún modo representa una corriente de opinión contraria al principio de no reelección para los titulares del Poder Ejecutivo Federal y Estatal..."

En ningún momento (el pueblo de México) enarboló como bandera de sus aspiraciones revolucionarias los principios de sufragio efectivo y no reelección, los cuales se plasmaron en la Constitución de 1917, en ningún momento perfiló la aplicación del postulado

antirreleccionista respecto de los miembros de las cámaras de diputados y senadores..."

En cuanto a la razón histórica para la reelección en el legislativo expresa:

En efecto, si un congreso constituyente es histórica y jurídicamente la expresión más directa y genuina de la voluntad popular, puede decirse que nunca esa voluntad popular se ha pronunciado en el sentido de limitar la reelección de sus representantes ante el Congreso de la Unión".

sobre los motivos a los que se aten dio cuando en 1933 se reformó el Artículo 59 dice:

"Si se examinan los antecedentes de dicha reforma, así como la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente y los debates que se suscitaron 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 de ciertos círculos políticos que tendían a crear una mayor centralización del poder público. (118)

-----  
118) +. Cit.

Finalmente no prosperó las reformas al Artículo 59, como lo proponían las cámaras de diputados y ha permanecido hasta nuestros días.

Ante la evolución de este precepto creemos que es necesaria su reforma, para que quede de la siguiente forma:

Artículo 59: Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, que hayan tenido el carácter de propietarios o suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Por analogía de argumentos y por el desarrollo constitucional a que ha estado sujeto el Artículo 59 el 116 otra propuesta de modificación es la siguiente:

Artículo 116: El Poder Público.....

Los Poderes de los.....

I. Los Gobernadores de los Estados.....

II El Número de representantes en la Legislatura

Los diputados a las legislaturas de los Estados que hayan tenido el carácter de propietarios o suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

#### IV.6 RAZONES PARA LA REFORMA:

##### IV.6.1 DE ORDEN CONSTITUCIONAL.

El Artículo 59, con la reforma de 1933, introdujo una prohibición de reelección inmediata en el Poder Legislativo. Si su fin latente era impedir que los legisladores accedieran en el futuro al Congreso no era así como se lograría; pues pasado un periodo podían regresar. Al prohibirse la reelección sucesiva, lo que se hizo fue establecer las bases para que no hubiese carrera parlamentaria. De reformarse el citado artículo en el sentido propuesto se restituiría la carrera parlamentaria.

V.6.2 Aceptar los artículos 59 y 116 como se proponen se podría recuperar la tradición jurídica que en la cultura constitucional mexicana ha permanecido, cuyo fin es darle fortaleza al órgano legislativo.

IV.6.3 Como se demostró en el capítulo IV.3., los sistemas jurídicos más identificados con el nuestro, excepto dos, permiten la reelección en el legislativo. Además, los sistemas jurídicos de la familia del common law también permiten la reelección en el legislativo, podemos concluir que si el principio reelectivo fuese negativo para los órganos legislativos, la realidad en cada País ya los hubiese derogado.

IV.6.4 La soberanía nacional, expresada en los diferentes periodos de nuestra historia, no se ha pronunciado en contra de la reelección congresional:

IV.6.5 Las reformas de 1933, tenían una finalidad dirigida eminentemente a restaurar principios de no reelección absoluto para el Ejecutivo y en ellos se aplicaron los mismos argumentos para reformar la elección en el legislativo, las razones aplicadas para uno, no son aplicables para la reforma del otro y viceversa.

IV.6.1.6 Establecer jurídicamente la permisión de la reelección indefinida, se le restituiría al pueblo la posibilidad de elegir a los mejores representantes que hubiesen actuado en beneficio popular, (Artículo 39).

IV.6.1.7 Se actualizaría con mayor eficacia la democracia electoral como "estructura jurídica" y "régimen político" (Artículo 32). Además perfeccionaría las prerrogativas ciudadanas de votar y ser votado (Artículo 35 Fracciones I y II).

IV.6.1.8 La división de poderes (Artículo 39) encontraría fundamentos reales en un Poder Legislativo más experimentado, con la confianza popular ratificada en algunos casos por la reelección. Le daría más representatividad.

#### IV.6.2 DE ORDEN POLITICO:

IV.6.2.1 Los factores eventuales de la política de 1933 no imperan ahora.

IV.6.2.2 La propuesta recuperaría en su cabal acepción revolucionaria el principio de "sufragio efectivo no reelección" pues este se formulo contra el Poder Dictatorial y "carismático" nunca contra los legisladores.

IV.6.2.3 La propuesta daría las bases para que el Poder Legislativo fuese más independiente y autónomo, pues sus miembros tendrían más compromiso con el electorado que con un partido o con el jefe de su partido. El temor de los legisladores, a la sanción electoral del desalojo o la alternancia en la cámara, les incentivaría a la auténtica representación.

IV.6.2.4 Haría de nuestras cámaras, órganos del estado no para el registro de las decisiones de los ejecutivos sino para la auténtica representación a través de los partidos políticos.

IV.6.2.5 Los partidos políticos, como entidades de interés público (Artículo 41) podrían postular a los cuadros legislativos más destacados en su desempeño representativo.

IV.6.2.6 La ciudadanía tendría el veredicto final, sino obtuvo una representación eficaz o si fuese presa de actos demagógicos del candidato en su primera nominación.

#### IV.6.3 DE ORDEN SOCIAL:

IV.6.3.1 Los legisladores no querrían perder el contacto con los electores pensando en una futura elección.

IV.6.3.2 Se generaría una mayor competencia individual al interior de las cámaras o en los partidos y ante ciudadanos, pues los parlamentarios buscarían destacar para volver a ser candidatos.

IV.6.3.3 Se recuperaría el sentido original del oficio político al buscar la coincidencia de los intereses del legislador y los de los ciudadanos.

IV.6.3.4 Al ser más independientes y autónomos los legisladores instrumentarían medidas más allá de las tradicionales para ser verdaderos "gestores del electorado".

#### IV.6.7 RAZONES CONTRA LA PROPUESTA:

##### IV.6.7.1 DE ORDEN CONSTITUCIONAL:

IV.6.7.1 Se podría afirmar que se contravendría el principio de igualdad política según el cual los titulares, senadores o diputados tendrían más ventajas que los candidatos que apenas quieran acceder al congreso. Tal vez esa sería una precepción inicial pues se impondría como requisito sine qua non, la separación de sus funciones por lo menos noventa días antes de la elección.

Pero, además la que podría ser su principal virtud se convierte en su principal desventaja. El candidato contendiente podría realizar una función de crítica del mandato durante la campaña.

IV.6.7.2 La Constitución no establece la reelección sucesiva, pero se mantiene en esencia la reelección. Pues pasado un periodo pueden volver al Congreso. Además existe la posibilidad de intercambio de puestos en el legislativo; de diputado se puede pasar a ser senador y de éste al cargo de diputado.

A esto decimos que el tránsito de una cámara u otra es un proceso muy diferente, al de tener la posibilidad de acceso de nueva cuenta al órgano donde se ha aprendido y conocido por 3 ó 6 años el trabajo legislativo. Existen rasgos que definen el paso de una a otra que impiden P.E. la edad que se exige para el senado; luego experiencia de un diputado, que no tenga la edad para ser senador se perdería.

IV.7.1.3 Las Constituciones de otros Estados Nacionales no pueden ser válidas para desprender criterios aplicables a México, tales como la reelección.

Efectivamente, pero si en el mundo existen rasgos de cultura constitucional, no es posible que caso unánime los Países en cuestión permitan la reelección y estén en lo falso y nosotros en lo cierto. Pero si eso no fuera suficiente, para México significaría el adoptar un principio constitucional que no es ajeno a su historia.

IV.7.14 Estaríamos sancionando constitucionalmente, oligarquías partidistas, que podrían ser las que decidieran de antemano quiénes serían los candidatos que el pueblo elegiría. Esto si bien es válido en el principio, el ciudadano sería el que en última instancia decidiera a quién elegir.

Sobre este asunto, podría pensarse en modificar las leyes reglamentarias que impiden las candidaturas ciudadanas restringiendo así los derechos políticos, menoscabados. Para evitar este problema podría darse lugar a las candidaturas independientes.

IV.7.15 La reelección parlamentaria es contraria al principio republicano de renovación periódica de gobernantes. Efectivamente en la República se debe renovar el mandato. Es decir si de la elección se otorga un nuevo mandato al representante esto es jurídico y democráticamente válido.

#### IV.7.2.1 DE ORDEN POLITICO:

Los legisladores podrían crear verdaderos "feudos" en su distrito. Es verdad que se generaría clientelismo, caudillismo, pero eso no sería generalizado, pues en una gran cantidad de los distritos electorales existen valores, intereses y una politización creciente que revocarían al mandato popular en la elección subsiguiente.

IV.7.2.2 Se ha dicho que los legisladores se avocarían a trabajar más en favor de su reelección y no en favor de las tareas

parlamentarias. Es verdad, pero hay elementos de orden cultural-político para afirmar que difícilmente podrían desatender sus funciones sin que ello fuera percibido por su partido o por sus electores.

IV.7.2.3 Se podría afirmar que atentaría contra el principio de no reelección, principio sobre el cual ha descansado la estabilidad política del País. (118). Sin embargo la estabilidad política es explicable por muchas razones, no por una definición ideológica o jurídica que en la historia del pueblo, pocos ciudadanos conocen o la han asumido como parte de sus convicciones. La estabilidad política de México no descansa en la reelección y menos aún en la reelección de los legisladores.

Se afirma además que la posibilidad de que los grupos políticos ingresen al poder pasado un sexenio, permite que sus intereses y motivaciones institucionalmente se canalizan para el próximo periodo.

Pero la historia de 1920 a 1985 demuestra que no es así. En realidad los grupos de poder, las "élites" del poder se rotan los mandos en los centros de decisión, creando una verdadera reproducción de la clase política más que un relevo generacional. (119).

-----  
118) CARPIZO Jorge, Estudios de Derecho Constitucional, UNAM México 1985. Págs. 337-346.

119) Schmitt H. Peter, Los Laberintos del Poder, F.C.E., México 1990.

IV.7.2.4 Se podría afirmar que esta modificación dificultaría el reemplazo, la circulación de los "cohortes" (Schmitt) pero como lo ha demostrado este autor la circulación de las élites, se ha dado de un espacio político a otro; Además México posee una de las tasas de renovación de sus cuadros gobernantes más altos del mundo (120) superiores a las que tenía inclusive la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

La reelección indefinida para los legisladores federales ha tenido serios defensores, Martínez Báez manifiesta: a) no son propias de la tradición constitucional y social las reformas que prohibieron la reelección indefinida a los miembros del Congreso Federal; b) las razones que "militan" en favor de la reelección legislativa: son conciliables democracia y reelección parlamentaria; las reformas de 1933 burocratizaron al órgano legislativo." (121).

Vicente Lombardo Toledano expuso por su parte:

"...Creemos que la reelección de los diputados no sólo es el complemento de la integración de la cámara de diputados por diferentes partidos políticos. Estimamos que, además la reelección de los diputados va a permitir la herencia de legislatura en legislatura. (122).

---

120) SCHMITT, O.p., cit., id.

121) MARTINEZ, Báez Antonio, Diputados y Senadores: Posibilidad de reelección ilimitada, Excélsior, 12 de enero 1965, Pág. 74.

122) Discurso de Vicente Lombardo Toledano ante la H. Cámara de Diputados diciembre 27 de 1964.

## C O N C L U S I O N E S :

Establecido el análisis teórico y jurídico del Poder Legislativo Mexicano, establecidas algunas líneas comparativas entre la disposición constitucional y la realidad normativa; Explorados, además algunos presupuestos para la enmienda por órgano legislativo, y una vez que se ha señalado que son varias las propuestas para reformar al órgano legislativo mexicano, pero que nuestra propuesta, se orientó hacia la reelección indefinida en el Poder Legislativo, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

IV.8.1 La teoría y la práctica constitucional nos revelan a un Poder Legislativo limitado y subordinado en favor del órgano Ejecutivo en nuestro País. Son varias las propuestas que en los círculos intelectuales y políticos se han hecho. Sin embargo, creemos que la reelección en el Legislativo según las propuestas de modificación a los Artículos 59 y 116, Fracción II, Párrafo Segundo, que hemos presentado se ubican en la tradición legislativa de la nación y buscan lograr la congruencia constitucional con los principios de la soberanía popular (Artículo 39) y la división de Poderes (Artículo 49)

IV.8.2 Las realidades de otros Países, jurídicas y políticas no excluyen el principio reelectivo constitucional que aquí se propone.

IV.8.3 El Instituir la reelección en el Congreso Federal y local, sería un paso importante para darle viabilidad a un nuevo diseño del gobierno (en sentido amplio) representativo, democrático y popular. No es a los congresos a los que hay que temer, sino al desbordamiento del Poder Ejecutivo en todos los niveles como históricamente en México ha quedado y está demostrado.

IV.8.4 Un fortalecimiento del Poder Legislativo por la vía de la reelección indefinida, no significa restarle poder al Ejecutivo; pues existen ámbitos esferas de la acción pública que ni el Legislativo ni el Ejecutivo han ejercido, por lo cual, el fortalecimiento del órgano legislativo significa el fortalecimiento del Poder Estatal en beneficio de los ciudadanos.

IV.8.5 Los factores sociales y políticos en las primeras décadas de éste siglo, cimentaron en el Presidente a su eje constitucional y político; los tiempos así lo exigían. Pero hoy, las condiciones son diferentes, existe una pluralidad de fuerzas políticas y sociales que buscan estar representadas y auténticamente exigen democracia para el acceso a los órganos de representación popular. En este sentido,

la reelección para los congresos federales y estatales sería una posibilidad de integrar a las nuevas fuerzas a la dirección del gobierno mexicano.

IV.8.6 Si la reelección en los "Organos Legislativos" se permite posibilitaría una mejor representación y legitimidad a los legisladores, pues propiciaría que la autonomía, la fortalezá y la independencia nacieran del voto popular y no se accedería al Congreso por, factores ajenos a la voluntad popular.

En síntesis, los ejecutivos no podrían fácilmente nombrar a los diputados y senadores que después son sometidos a la formalidad del proceso electoral como sucede generalmente en México.

IV.8.7 Hasta ahora, no existen argumentos constitucionales históricos, jurídicos políticos o sociales para decir no a la reelección indefinida en el legislativo; por lo tanto, el realizar las modificaciones que se proponen en la presente tesis sería no sólo jurídicamente posible sino además históricamente justo.

IV.8.8 Si para el Poder Ejecutivo es válido el lema "Sufragio Efectivo, no reelección" para el Poder Legislativo se debe cumplir: "Sufragio Electivo, reelección".

IV.8.9 Se observa una casi unanimidad en las cartas fundacionales de los Estados en los cuales son compatibles reelección indefinida de los legisladores y gobierno democrático.

IV.8.10 Pertenece al patrimonio constitucional republicano la renovación periódica de los gobernantes; así que cuando la voluntad popular elige de nueva cuenta a los gobernantes no contraría el principio democrático. En el subcontinente Iberoamericano, se ha identificado, la reelección presidencial con riesgo de dictadura, militarismo, caudillismo; de ahí la explicación de su rechazo, pero la reelección congresional no refleja esos riesgos, de ahí se explica su implantación en la realidad normativa.

IV.8.11 De lo anterior, derivamos que la reelección indefinida en el Poder Legislativo forma parte de la cultura constitucional mexicana y de la mayoría de los Países. lo cual, es un argumento en favor de su implantación en México.

IV.8.12 La reforma a los Artículos 59 y 116, II, Párrafo Segundo implica armonizar la "Constitución Proyecto" con la "Constitución Real" de México.

IV.8.13 Supuesto que la Constitución no es documento pétreo, por la lógica misma, del principio de soberanía popular (Artículo 39) y de su capacidad de reforma (Artículo 135) es posible y factible

jurídicamente su reforma en lo relativo a los Artículos 59 y 116 en los términos siguientes:

ARTICULO 59:

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, que hayan tenido el carácter de propietarios o suplentes, podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

ARTICULO 116:

El Poder Público.....

Los Poderes de los Estados.....

I Los Gobernadores de los Estados.....

II El Número de Representantes en las.....

Los diputados a las legislaturas de los Estados, que hayan tenido el carácter de propietarios o suplentes, podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Con estos cambios, mejoraríamos la democracia mexicana y podríamos decir junto con un insigne diputado y después Presidente de la Nación:

"La democracia es el destino de la humanidad futura; la libertad, su indestructible arma; la perfección posible es el fin donde se dirige". (120.

-----  
120) BENITO, Juárez García.

## E P I L O G O

### I. NOTA HISTORICA:

La modernización tardía en la cual nuestro País ingresa posee un enorme reto para las élites gobernantes. El grupo modernizante en el gobierno se halla doblemente en el dilema de no poder dar un paso atrás, ni poder sin riesgos caminar hacia adelante. Pero al mismo tiempo la inmovilidad sería su peor destino.

Pero si la promesa de modernidad se posterga, el Estado Mexicano y en el gobierno se verán rebasados por la lógica misma de la sociedad. El movimiento político es auténtico. La sociedad mexicana expresa la insuficiencia y reclama una mejor distribución del Poder Político y de la riqueza. De no ser satisfechas estas pretenciones, las instituciones jurídicas y políticas no podrán detener la hora que suena.

El Poder Legislativo, como se ha analizado desde las dos vertientes política y jurídica, deberá ser en la nación un elemento de transformación, vitalidad y cambio.

Desde la antigüedad como hemos visto, la triparticipación clásica que va desde Aristóteles, Polibio y Bodeno, estructura una función

típica para el órgano legislativo: la de producir la ley y de servir de contrapeso.

Locke y Montesquieu, fijaron con mayor claridad después estas funciones básicas y determinantes para el "Poder Deliberante".

Estas ideas políticas cristalizaron en instituciones al mismo tiempo y se hicieron instituciones políticas y jurídicas. A partir de los "usos políticos y jurídicos que se hicieron del órgano legislativo llegaríamos a conocer sistemas de gobierno de carácter presidencial, parlamentario o semipresidencial".

El régimen parlamentario, cuyo modelo es el de la Gran Bretaña, y que se universalizó en Europa, fue la respuesta a la ambición autoritaria. "El leviatan" conoció a un ente potencialmente democrático y libertario que le oponía: El Parlamento.

El Parlamento fuente del gabinete; basado en la animosidad y dinámica de las cámaras bajas; estructura gobiernos, permite mayorías para gobernar. No sólo nombra sino remueve a los cuadros del gobierno. Es un sistema basado en la responsabilidad del gabinete, incluido el Primer Ministro, ante el Parlamento.

La otra experiencia histórica se obtiene a partir del modelo Norteamericano de 1787, basado en una división de poderes tajante y

en un Poder Ejecutivo fuerte. El Presidente, no tiene la Vigilancia estrecha que pesa sobre un Primer Ministro, es un funcionario con menor control por parte DEL legislativo. Aquí el parlamento cumple una función política menos importante.

Sin embargo el régimen presidencial sigue fundado en el principio de la separación de los poderes, subsiste la intención que se inscribió en "Massechusets", que imperará el gobierno de leyes y no de hombres, este es el requisito del Estado de Derecho.

Un punto intermedio entre los dos sistemas descritos nació en Francia, después de los ensayos frustrados de parlamentarismo y de monarquía, la república francesa adoptó una combinación según la cual coexistían principios de estos dos sistemas.

La experiencia histórica mexicana es muy peculiar. El Poder Legislativo se ha transformado. En el siglo XIX fue el centro de la vida política del País, en los primeros 50 años de vida independiente prevaleció el Congreso.

En 1821-1825, el Congreso Mexicano, mientras se formaban las bases constitucionales del Estado Mexicano, prevaleció la idea de que debía existir un Poder Ejecutivo limitado.

Si algo dominó a la conciencia política de las primeras 50 décadas fue que el Poder Ejecutivo debía de estar limitado. Era la reacción contra el centralismo virreinal del cual se venía

La Constitución de Cádiz ya intentaba estructurar mecanismos de delimitación del Poder regio.

Frente a los caudillismos estaba ya una incipiente clase política que negaba cualquier intento de predominio del Ejecutivo.

Ya en la Primera República de 1836 y la de 1843, tenemos la pugna Legislativo-Ejecutivo; se continúan en la Segunda República de 1843, no se tenían sin embargo, bases teóricas para resolver los problemas prácticos.

En 1857 se llega al exceso de limitar las atribuciones del Ejecutivo y se estructura un Ejecutivo Unicameral. En el periodo, del Porfiriato se llega a la cúspide del centralismo, sometimiento y dominio unipersonal del Presidente. Si algo caracteriza en política al Porfiriato es el sometimiento del Congreso.

En 1917 se estructura un modelo presidencial centralizado política y jurídicamente. No se podía controlar al Presidente. Se

buscarán dos vías para lograr ese objetivo; Que para la validez de un acto se requiriese la participación de dos poderes y otorgando facultades extras, a las que le definen.

Se abrirían dos opciones en la experiencia política y en la discusión teórica a) Un Poder Legislativo controlador, limitando al Poder Ejecutivo; ó b) Una división de Poderes, a través de la interdependencia entre los órganos de gobierno.

Desde 1917 hasta nuestros días, se modeló una estructura del Poder Presidencial que hasta hoy ha subsistido. Esta realidad constitucional no pudo contemplar el fenómeno de los Partidos Políticos, factores que influyen en el cumplimiento de las teorías constitucionales.

En diciembre de 1917, fue cuestionado ya el sistema presidencial. En las dos legislaturas del periodo 1920-1922 y 1922-1924, se discute ya la modificación del régimen presidencial. Se criticó la subsistencia del caudillismo.

Se presentó un memorándum al Presidente Alvaro Obregón en donde se le manifiesta la necesidad de que se modificara el sistema vigente. Se pedía un sistema de carácter parlamentario. Lo hacía el Partido Cooperativista. Obregón evita que prospere la iniciativa,

pero no puede evitar la crítica en 1923 que públicamente le hiciera Jorge Prieto Laurens, durante el informe de gobierno.

Obregón logró sofocar la rebelión, subsiste la crítica al sistema de predominio presidencial, merced a la cual se llega al autoritarismo y al militarismo.

Desde 1924, se van reduciendo las atribuciones del congreso. en 1920-1935 El Congreso vuelve a ser el centro de la vida política, Calles lo utiliza para las orientaciones fundamentales. Prevalece sobre los Presidentes Emilio Pórtés Gil, Pascual Ortíz Rubio y Abelardo L. Rodríguez.

En 1936-1940 este es el periodo en el cual se firman los cimientos del presidencialismo mexicano. A partir de 1936, México habrá de tener un Poder Legislativo subordinado al Presidente.

En 1940 tendremos a un Poder Legislativo con rasgos muy diferentes. En 1942, con la suspensión de garantías individuales por Manuel Avila Camacho, solo es el foro de discusión de las ideas del País.

En 1946, con la reforma política de Avila Camacho y la fundación del Partido Revolucionario Institucional, a través de su ---

transformación como tal, el Congreso inicia el periodo de vida política y jurídica irrelevante en el que hasta hoy se mantiene.

Es necesario relacionar al Poder Legislativo con el subsistema de partidos.

Desde el conflicto 1935-1936, el Congreso es dominado por un Partido. Este le confiere al órgano legislativo una disciplina que se traduce en una ausencia del debate.

En el periodo 1936-1965, existe en el diario de debates una pérdida de utilidad del Congreso. Son mucha más vivos los debates de los años cuarentas que los de los sesentas.

Progresivamente se va perdiendo vitalidad, eso nos demuestra su incapacidad política y legislativa.

Hasta ahora la constante ha sido el se aprueban las leyes realizadas en las dependencias del Ejecutivo.

Otra de sus faltas está en la pobreza de recursos con los cuales cuenta el Congreso. A diferencia de lo que sucede en otros países. En suma, los legisladores no solo no cumplen su función política sino tampoco su labor jurídica de producir la ley.

En 1963 se pretendió darle pluralidad al Congreso en la reforma para incluir los diputados de partido. Un año después el acceso a la Cámara de diputados demostró que no es a esa la medida necesaria para dinamizar a esta institución.

En 1977, con la reforma política se le pretendió modificar pero en substancia no varió mucho el papel del Congreso. Asumió una función tribunicia.

En 1989, testimoniamos otra reforma que lejos de fortalecer restringió los círculos de entendimiento y limitó más al Poder Legislativo. Se hacían negociaciones subrepticias, ocultas, fuera de la cámara,, los plenos solo eran para darle la valides a los acuerdos concluidos en las cámaras, se cerró el espacio para la discusión.

Las leyes Orgánica e Interior del Congreso también son obsoletas. No preveen la regulación de los fenómenos políticos intra congreso que han desbordado al Derecho Parlamentario.

Finalmente, se ha llegado al absurdo de que legisladores que durante periodos anteriores aprobaran leyes en un sentido determinado, en un nuevo periodo llegan a aprobar de manera totalmente contraria esas mismas leyes. Esto es el límite de la dependencia y falta de autonomía del órgano por excelencia, representante de la Soberanía Popular.

## II. REFORMAS POLITICO ELECTORALES Y REELECCION:

Un comentario post scriptum, es obligado en el momento en el cual se discute una reforma política en el Congreso de la Unión. Un debate que persigue el perfeccionamiento de las instituciones y leyes electorales, no puede ignorar al órgano legislativo.

### a) REFORMA DE 1977:

Decía Reyes Heróles que con frecuencia no se adoptan reformas por miedo a los problemas que se que se enfrentan; en otros casos no se adoptan reformas por miedo a las soluciones que los problemas exigen y pregunto:

¿No se cree que el principio de no reelección, que ha evitado que en México existen oligarquías vitalicias sin modificarse, propiciaría o auxiliaría al menos a la formación de oligarquías vitalicias nacionales?,

¿No fomentaría la formación de oligarquías vitalicias de dirigentes de los partidos?

Los cuestionamientos de Jesús Reyes Heróles se hacían a una propuesta que el Partido Popular Socialista hiciera en el sentido de introducir la no reelección indefinida para la cámara de diputados.

Y con razón el entonces Secretario de Gobernación hacía estos cuestionamiento pues la escasa "pluralización", el predominio de las élites partidistas y la participación electoral incipiente no propiciaban una red decisional entre ciudadanos y partidos que cristalizaran en una auténtica representación.

No prospera la opinión Pepesista, pues si atendemos a la propuesta este fue débil, carente de argumentación y soporte analítico. Además la limitaba a la cámara de diputados.

De ahí, que \*Reyes Heróles\*, señalaba que podían perpetuarse familias políticas en el congreso. Riesgo desde luego posible.

b) REFORMA DE 1986 Y 1989:

En estos dos procesos de reforma Constitucional electoral sobre la reelección parlamentaria no existe un tratamiento ni de los partidos, ni de los participantes en lo individual. Esta omisión sobre el estudio, análisis y discusión sobre el Poder Legislativo es sintomático de la falta de una verdadera preocupación de los políticos mexicanos y teóricos por encontrar mecanismos de transformación institucional. Es decir, mecanismos de redistribución del poder.

Lo anterior significa que los principales actores políticos en

-----  
\* Reyes Heróles, O.p. cit., Pág. XV.

México no han visto en el Poder Legislativo, el centro propicio para la toma de decisiones fundamentales y por lo mismo su capacidad propositiva es limitada sobre este asunto.

Más aún, los participantes por parte de los partidos políticos, es este tipo de consulta desde 1977, casi siguen siendo los mismos, lo cual revela que nuestros cuadros gobernantes no se han reproducido y generado nuevos miembros de la clase política o lo han hecho de manera limitada.

c) EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA:

El principio representativo norteamericano nos puede servir, para delinear algunas conclusiones sobre la evolución de la reelección parlamentaria.

El Estado Norteamericano adopta la forma federal con 13 colonias que ya habían resuelto los problemas básicos de conducción política y de regulación de los conflictos. Con una tradición representativa y autonomista.

Por eso el Artículo IV sección 4, se limitó a señalar la garantía de gobierno republicano para los Estados de la Unión. Las Constituciones locales entonces con gran independencia habían ya estructurado el Sistema Político de las Entidades Estatales.

En este País la reelección parlamentaria forma parte de las instituciones americanas. Le ha otorgado a la vida congresional una gran autonomía y poder disuasorio efectivo ante el ejecutivo. Ha sido el principal mecanismo de fortalecimiento del Poder representativo.

Existe un alto nivel de reelección en el Congreso Norteamericano, tanto de senadores y diputados que fluctúa en promedios de noventa por ciento.

Cierto que su sistema constitucional y político no es comparable al nuestro; pero si algo ha otorgado credibilidad y legitimidad al congreso Estadounidense, ha sido sin duda su memoria humano-político, que le permite retener experiencia parlamentario y autonomía documentada sobre la base de que sus miembros, diputados y senadores, federales y locales representan a intereses locales, regionales que son los que los sostienen en los cargos y no la libre decisión de un Presidente.

En suma existe una correlación, en Estados Unidos de Norteamérica entre reelección legislativa y autonomía y fortaleza congresional.

Sin imitaciones extralógicas, por que en nuestra tradición política y jurídica existen antecedentes reelectivos por el órgano legislador, la reelección instituiría legitimidad, fortaleza y autonomía al poder legislativo de la nación mexicana.

## B I B L I O G R A F I A

### B A S I C A

- AGAPITO, Libertad y División de Poderes: Aportaciones de Montesquieu. I.E.C.E. Barcelona, 1987.
- ALCAZAR, Josefina: Diputados Pobres, Ejecutivo Rico, en revista este País, No. 9, Diciembre 1971, Pág. 27-31.
- ANDRE HAURIUO, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Colección Demos, Editorial Ariel, España 1990.
- ANDRE Chardenagor, Razón de ser del Parlamento LI Legislatura Cámara de Diputados, México 1981.
- AZCARATE Gumersindo, El Régimen Parlamentario en la Práctica, Madrid 1978. Ideas Principales: Capítulo XX.
- BAEZ Martínez Roberto, Derecho Constitucional, Cárdenas, Ciudad de México 1979, Capítulo III.
- BRYCE James, Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas, Estudios Preliminares, Pall Clucas; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1988.
- BURGOA Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa México 1989, Pág. 609-720, Segunda Ficha.
- CARPIZO Jorge, Estudios Constitucionales, UNAM México 1983.
- DUVERGER Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional Prol. Pablo Lucas, Verdu, G. Edición Ariel, Barcelona 1988.

- FINER, S.E. Política de Adversarios y Reforma Electoral, F.C. E., México 1980.
- FRIEDERICH KARL, Von Savigny. Textos Clásicos, UNAM, México, 1981, Pág. 89.
- FRIEDERICH KARL, Von Savigny, Sobre el Fin de la Revista de la Escuela Histórica en textos Universitarios, UNAM México 19
- FRAGA IRIBARNE, Manuel, El Parlamento Británico, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, (Pág. 19-27) y (Pág. 9-27).
- GARCIA Murillo Joaquín, El Control Parlamentario del Gobierno en el Ordenamiento Español, Congreso de los Diputados, Madrid 1985.
- HAHERMAS Jurgen, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, amorrorto editores, Argentina, 1980.
- HAMILTON, Madison, Jay, El Federalismo, F.C.E., México 1943.
- HAURIOU Andre, Etal, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas; Colección Demos, Editorial Ariel España, 1980.
- HENRY Manzanares, El Parlamento Europeo, Institución de Estudios Políticos, Madrid 1967.
- HIDALGO, Luis de la, El Equilibrio del Poder en México, UNAM México, 1986, cap. 29.
- JOSE DE JESUS Orozco Enríquez, La División de Poderes.
- KELSEN, Hans, Teoría para el Derecho, UNAM, México. 1986.
- LEON, Martínez Felipe, Tipo P.C. La hora de los Regímenes Políticos y del Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid 1984.

- LOCKE John, Tratado del Gobierno Civil, Aguilar México, 1982.
- LOEWENSTEIN, Carl, Teoría de la Constitución, Edición Ariel, México 1988.
- LIEBERT Ulrike, El Parlamento como Foro Central en la Consolidación Democrática: Una Exploración Preliminar.
- Historia Documental del Partido de la Revolución, Segunda Edición, Tomo I, ICAP México 1986.
- MAQUIAVELO Nicolás, El Príncipe, Porrúa México 1970. Pág. 1.
- MARTINEZ De la Serna Juan Antonio, Derecho Constitucional Mexicano.
- MONTESQUIEU, El Espíritu de las Leyes, Porrúa México 1989, Libro I.
- NORIEGA Elio Cecilia, El Constituyente de 1821, UNAM México 1986.
- OJEDA Antonio, Organización y Funcionamiento de los Parlamentos Autonómicos en Jornadas de Derecho Parlamentario, Volúmen I, Congreso de los Diputados, Madrid 1989.
- RAMIREZ, Manuel, Grupos Parlamentarios y Sistema de Partidos.
- RUBIO, Llorente Francisco, El Parlamento y la Representación Política, Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid 1984.
- RUIZ, Juárez Ricardo, "Para que exista un Poder Legislativo" Cemos Memorias No. 45, Agosto de 1982, Págs. 24-27.

- RABASA, Gamboa Emilio, Relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo Federales.
- RABASA, Emilio, La Constitución a la Dictadura, Edición Porrúa México 1980 (Cap. XII al XI).
- SANTAOLALLA Fernando, El Parlamento y sus Instrumentos de Información, Preguntas, Interpretaciones y Comisiones de Investigación, Editorial de la Revista de Derecho Privado, Madrid 1982.
- SAYEG Helv, Jorge, Poder Legislativo, Edición Mexicanos Unidos, México 1983. Primera Edición.
- SMEIND, Rudolf, Constitución y Derecho Constitucional, José María Beneato Pérez, Centro de Estudios Constitucionales (Madrid 1985).
- TENA, Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa México 1989, Pág. 209.
- ULISES, Schmill Ordoñez, El Sistema de la Constitución Mexicana, Textos Universitarios,, Manuel Porrúa, México 1971.
- VALADEZ, Diego, El Sistema Político Mexicano, Anuario Jurídico VII, 1980, UNAM 1980.