

321309

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

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



FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO
EN MÉXICO MEDIANTE LA REELECCIÓN INMEDIATA
DE SUS INTEGRANTES

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

VICTOR JAVIER SOSA MUÑIZ

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. IGNACIO GARRIDO OVIN
CED. PROFESIONAL No. 1683979



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

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

NOMBRE: Victor Javier Sosa Muñoz

FECHA: 26 Octubre 2005

FIRMA: P.A. DEB

AGRADECIMIENTOS

A MI FAMILIA

Los que ya se han ido y los que están presentes y los que aun tienen que llegar.

A LA UNIVERSIDAD

Ha llegado el momento de agradecer el apoyo y todas las facilidades que me brindaste durante estos años para aprender, convivir y compartir con excelentes maestros. Por haber pasado en ella una etapa muy importante de mi vida, por haberme encontrado en ella, porque en ella cumplí uno de mis mayores anhelos en la vida, ser Abogado.

A todas aquellas personas que estuvieron y han estado cerca de mí, apoyándome con sus palabras, acciones o compañía, a ellos gracias.

Muy en especial al Lic. Ignacio Garrido Ovin, Lic. Héctor Huitron, Lic. Fernanda Lassard e Ing. Enrique Juárez mil gracias por su apoyo.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	II
CAPÍTULO I EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA	
1.1 El Consejo de Indias de 1519	2
1.2 La Constitución de Marzo de 1812	6
1.3 Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana de 22 de octubre de 1814	6
1.4 La Constitución de Apatzingán de 1821	8
1.5 Instalación del Segundo Congreso del 24 de febrero de 1822	9
1.6 La Reinstalación del Congreso en 1823	11
1.7 La Constitución de 1824	12
1.8 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836	13
1.9 Congreso Constituyente de 1842	14
1.10 Plan de la Ciudadela de 1846	15
1.11 El Congreso Constituyente de 1856 – 1857	19
1.12 Reimplantación del Senado en 1867	26

CAPÍTULO II MARCO JURÍDICO DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO Y SU PERSPECTIVA RECIENTE

2.1 Fundamento Constitucional	35
2.2 Integración	37
2.3 Organización	39
2.4 La Mesa Directiva	39
2.5 Los Grupos Parlamentarios	46
2.6 La Junta de Coordinación Política	48
2.7 La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos	52
2.8 Las Comisiones	54
2.9 Los Comités	61
2.10 La Organización Técnica y Administrativa: La Secretaría General	61
2.11 Funcionamiento	65

CAPÍTULO III ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 59 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

3.1 Antecedentes Históricos – Constitucionales	74
3.2 Debates	92
3.3 Legislación Comparada	107

CAPÍTULO IV LA REELECCIÓN LEGISLATIVA Y EL
FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

4.1	Presidencialismo	112
4.2	La Estructura de Incentivos de Carrera	113
4.3	Coaliciones Gobernantes	120
4.4	Comisiones Legislativas	121
4.5	Desarrollo de los Partidos de Oposición	123
4.6	La Reelección Inmediata y sus Ventajas Generales	126
	CONCLUSIONES	132
	BIBLIOGRAFÍA	142

INTRODUCCIÓN

Si para el futuro se confirman las tendencias recientes respecto de la intención de voto, ningún partido político tendrá en el corto plazo una mayoría absoluta en las cámaras del Congreso de la Unión, lo cual hace altamente probable que los siguientes gobiernos deban convivir con legislaturas dominadas mayoritariamente por partidos de la oposición. Este fenómeno, que a nivel federal es relativamente reciente, se observa de forma repetida en un número desdeñable de entidades federativas, en la que la experiencia de los llamados "gobiernos divididos" parece tomar cada vez más carta de residencia. Todo parece indicar que tanto la alternancia como el pluralismo, derivado de la creciente competitividad electoral, son hechos que llegaron para quedarse y no meramente coyunturales.

Esto puede suponer tensiones mas o menos fuertes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero a la larga representa un activo democrático que, bien aprovechado, en mucho puede ayudar al proceso político nacional. Es imposible negar que a partir de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, se ha convertido en un actor de primera importancia dentro del escenario político nacional, con independencia de la evaluación del desempeño concreto que pueda hacerse de sus trabajos legislativos.

Considerando lo anterior, es necesario contar con estudios que permitan a las dirigencias políticas de los partidos, a los estudiosos del tema y a la sociedad en general conocer con absoluta claridad cuáles son los elementos históricos, políticos, institucionales y de legislación comparada que definen el debate sobre la reelección legislativa. Lo anterior, con el objetivo de que se conviertan en insumos, para el diseño, planeación, y evaluación de arreglos institucionales que aumenten el desempeño de nuestro congreso, para mejorar su facultad de representación y se faciliten las capacidades de gobernabilidad del sistema político.

Ciertamente, el presente estudio tiene como propósito mirar hacia adelante: ¿Cómo sería nuestro congreso al instaurarse la reelección inmediata de sus integrantes?, ¿Qué reformas legales deberían promoverse para que esto actúe en beneficio de nuestra democracia?, para responder dichos cuestionamientos fue menester elaborar el diagnóstico que presenta actualmente nuestro poder legislativo, arrojando los siguientes aspectos:

La reforma institucional del estado hace necesario revisar el principio de división de poderes y replantear las relaciones entre los mismos.

- a) El legislativo es el poder de la pluralidad democrática, viva expresión de las corrientes políticas e ideológicas; sin embargo, en nuestro país, ha sido un poder tradicionalmente desvertebrado, subordinado, sin grandes atribuciones de control sobre el poder ejecutivo y con una regulación plagada de lagunas constitucionales y legales, producto de su realidad y del desuso de muchas de sus facultades originales.
- b) El principio de reelección relativa de los legisladores ha constituido un serio obstáculo para la profesionalización de este poder, menospreciando la experiencia y los conocimientos adquiridos por los legisladores y entorpeciendo el desarrollo de una carrera parlamentaria.

Así mismo, ha dificultado la conformación de un espíritu de cuerpo y de una tradición parlamentaria, y la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad permanente y experta; limitando la eficiencia, productividad y continuidad de los trabajos legislativos así como la conservación del espíritu de la ley; y evitando consecuentemente, que el legislativo se convierta en un cuerpo de verdadera fuerza frente al ejecutivo.

- c) La vigencia de este principio se ha convertido en una limitación prácticamente absoluta al derecho de los legisladores a reelegirse, como lo muestran las bajas tasas de reelección mediata de los diputados y senadores y la limitada alternancia entre una y otra cámara y entre el nivel federal y local.
- d) El mantenimiento del principio de reelección relativa de los legisladores dificulta también la generación de la destreza necesaria para que los legisladores puedan convertirse en verdaderos interlocutores y controladores de las actividades del ejecutivo y les impida ganar un espacio político propio, así como fortalecer sus vínculos con los electores a los que responden; induciéndolos a apegarse más los principios de disciplina de su partido que a dar respuesta al mandato de sus electores, así como a sobreponer los intereses y la voluntad de los primeros sobre los de los segundos y finalmente se desprende de este diagnóstico que:
- e) Tampoco favorece en nada a la causa de la democracia, sino que, por el contrario, la limita al constituir una importante restricción a las aspiraciones e intereses de los ciudadanos y a su derecho de elegir libremente a sus gobernantes; impidiendo que los legisladores que han desarrollado una labor consiente y activa, y que por lo mismo, cuentan con el apoyo de sus representados, puedan reelegirse. Además, ello vulnera uno de los mejores métodos que tienen los ciudadanos para revisar la actuación de sus representantes y exigirles cuentas.

Así, una vez expuesto los aspectos medulares del diagnóstico, a continuación se formulan las consideraciones más importantes que sustentarán nuestro objetivo general y que consisten en: garantizar la independencia del legislativo frente al ejecutivo; incrementar la capacidad de influencia de los diputados y senadores en la política nacional; promover la responsabilidad de los

legisladores y obligarlos a rendir cuentas a sus electores, asegurar la calidad de los trabajos legislativos; dignificar la organización parlamentaria e incrementar su experiencia y conocimientos creando legisladores de carrera que dependan más de los votantes que de las estructuras partidistas, corporativas y gravosas. Finalmente se busca alcanzar dentro de nuestro objetivo el crear incentivos para que los grupos parlamentarios negocien con las demás fuerzas políticas.

Continuando con la descripción del contenido del presente análisis, en seguida se desarrolla la estructuración de cada uno de los capítulos inherentes a esta investigación, conformándose de la manera siguiente:

En el primer capítulo, titulado El Poder Legislativo Mexicano y su evolución Histórica, se describe en orden cronológico los antecedentes del congreso mexicano desde el consejo de Indias de 1519 y hasta la reimplantación del senado en 1867.

En el capítulo segundo, denominado Marco Jurídico del Poder Legislativo Mexicano y su perspectiva reciente, se hace alusión a los aspectos generales de la organización y funcionamiento del congreso mexicano.

Posteriormente, el capítulo tercero de este estudio, trata y describe los antecedentes históricos y constitucionales del artículo 59 de nuestra Carta Magna, así como se transcribe textualmente el contenido que obra en los diarios de los debates respecto de las discusiones presentadas en tribuna sobre el tema de la reelección legislativa; también se presenta un estudio completo en materia de derecho comparado de cómo en otros países se tiene la reelección inmediata de los legisladores.

Finalmente en el capítulo cuarto, titulado La Reelección Legislativa y el fortalecimiento del Poder Legislativo, se abordan temas de interés político como

son el presidencialismo, desarrollo de los partidos de oposición y la coalición de gobernantes, lo anterior con el único propósito de establecer las ventajas que se tendría con la aprobación de la reelección inmediata de los legisladores en nuestro congreso.

El contenido de este estudio, se justifica con el único propósito de seguir trabajando en el fortalecimiento del poder legislativo, reivindicando para él, su importante lugar que la Carta Magna le atribuye entre los órganos de gobierno, de tal manera que funcione como un contrapeso efectivo del ejecutivo. Que no intente obstaculizar, sino para un ejercicio mejor del poder, porque el equilibrio y la armonía de un sistema constitucional es el resultado de la interacción de sus poderes concertada a través de diferentes controles constitucionales y es el resultado que se pretende alcanzar en este trabajo de investigación.

CAPÍTULO I

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO Y SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA

1.1 El Consejo de Indias de 1519

El derecho precolonial, comprendiendo dentro de él al de todos los pueblos precolombinos que habitaron el actual territorio nacional, estaba integrado por un conjunto de prácticas o usos sociales, habiendo tenido, por tanto, un marcado carácter consuetudinario. Sus diferentes normas políticas, civiles y penales se encontraban inmersas en la costumbre y de su aplicación se encargaban diversos órganos de tipo administrativo y judicial, tanto en lo que respecta a la sucesión del jefe supremo (materia política), como a la solución de controversias entre particulares y a la imposición de sanciones penales (materia jurisdiccional). Si se identifica a las normas jurídicas consuetudinarias con las leyes,* es decir, si éstas no comprenden únicamente a las escritas, puede afirmarse, en este supuesto razonable, que el poder legislativo en los pueblos precortesianos, o sea, el poder de formación normativa, era su vida social misma, aserto que es válido para cualquier régimen en que la costumbre sea fuente inmediata del derecho, es decir, práctica vivida y constante donde éste se registra como fenómeno social. Ante la propia índole de su derecho, los antiguos pobladores de nuestro territorio vivían una auténtica democracia jurídica, pues, con independencia de las formas políticas en que estaban organizados, las normas que en diferentes materias lo componían estaban imbídas en sus costumbres, prácticas y usos, sin imposición ajena alguna, tal como sucede en los regímenes de derecho escrito.

Tomando en consideración que nuestro sistema jurídico está integrado por normas escritas o leyes en la acepción estricta del concepto, no hay continuidad

* Si se toma en cuenta la acepción etimológica más comúnmente aceptada de la palabra "ley", que la hace derivar del verbo latino *legere* (leer), es evidente que, conforme a ella, a la norma consuetudinaria no puede atribuirse ese calificativo, pues la costumbre no se "lee" como un precepto escrito, sino se interpreta.

formal entre el derecho consuetudinario de los pueblos precortesianos y el del México independiente, aunque en algunos aspectos de contenido ideológico nuestra variada legislación haya implicado o implique el marco dentro del que ciertas costumbres y prácticas sociales autóctonas se hayan vaciado. Según afirma Mendieta y Núñez, *como cuerpo de leyes, la historia del derecho patrio empieza con la primera cédula real dictada para el gobierno de las Indias*, (Tena, 1985, p. 25) es decir, con el advenimiento del *derecho colonial*.

Para determinar dónde residía el poder legislativo durante el régimen jurídico-político de la Nueva España deben formularse algunas consideraciones previas. La dominación española se consumó en una época en que la monarquía absoluta en la metrópoli ya se había entronizado, obedeciendo a las circunstancias a que nos referimos en el párrafo anterior. Era, pues, lógico y natural que ese régimen se trasplantara a las colonias, de lo que se concluye que si la potestad legislativa se concentraba en la persona del rey, en la Nueva España éste fuese el legislador supremo.

Cabe recordar, por otra parte, que esa concentración no equivalía a la tiranía legislativa, pues aunque en orden a la elaboración de las leyes el monarca era la máxima autoridad, por no decir la única, su ejercicio debía estar deontológicamente encauzado por principios éticos de contenido cristiano cuyo conjunto se ha bautizado con el nombre de *derecho natural*, así como por las costumbres sociales que varias legislaciones reconocieron expresamente como fuente de derecho, contándose entre ellas, en forma destacada, a las *Leyes de Indias*, cuya ley 4 de su título primero, libro 2, prescribía: *que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía y sus usos y costumbres observadas y guardadas después que son cristianos, y que no se encuentren con nuestra sagrada religión, ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo, se guarden y se ejecuten y, siendo necesario, por la presente las aprobamos y confirmamos*.

Por otra parte, debe subrayarse que la autoridad real, primordialmente por lo que concierne a la expedición de ordenamientos legales, solía no obrar en forma arbitraria, pues para todas las cuestiones o materias susceptibles de normación en las colonias españolas de América, se creó por el emperador *Carlos V* el famoso *Consejo de Indias* en el año de 1519. Este Consejo, aunque tenía ciertas facultades legislativas sobre encomiendas, conservación y tratamiento de indios, expediciones de descubrimiento y conquistas, misiones y tráfico marítimo, (Obregón 1980, p.p. 158 y 159) su ejercicio lo realizaba en nombre del monarca, en quien, repetimos, residía el poder de elaboración legal. Además, la organización del mencionado Consejo; su órbita competencial y el nombramiento de sus miembros correspondían al rey, debiéndosele considerar, por tanto, como una autoridad subordinada a la voluntad real, y no como un órgano coextenso a ella, surgido de la misma fuente e intocable por ella, según acontece con los verdaderos órganos legislativos.

Las demás autoridades coloniales, como el virrey y las reales audiencias, y dentro de la indiferenciación funcional en que todas ellas actuaban, desempeñaban, en el marco de atribuciones que el rey establecía, actos jurisdiccionales, administrativos e inclusive legislativos, pero siempre en representación y en nombre del monarca, ya que éste centralizaba en su persona toda la actividad estatal, circunstancia que caracteriza a todo régimen político absolutista. Así como en las democracias todo el poder público dimana del pueblo, en el sistema jurídico-político de la Nueva España derivaba de la potestad real y se ejercía por las autoridades unipersonales o colectivas que el mismo monarca creaba y a las que adscribía el ámbito competencial que estimaba conveniente, precisamente al desempeñar el poder legislativo en diferentes actos que se denominaban *pragmáticas, cédulas reales, provisiones y ordenanzas*. La legislación de las Indias, incluyendo obviamente a la Nueva España, tan dispersa y desarticulada, se recopiló por mandato del rey *Carlos II* en el año de 1681. La radiación real del poder legislativo queda evidenciada por la exposición de motivos

que procede a dicha recopilación, permitiéndonos entresacar de su texto las expresiones que corroboran esta aserción:

Sabed que desde el descubrimiento de nuestras Indias Occidentales, Islas y Tierra firme del Mar Océano, siendo el primero y más principal cuidado de los Señores Reyes nuestros gloriosos progenitores, y nuestro, dar leyes con que aquéllos Reynos sean gobernados en paz, y en justicia, se han despachado muchas Cédulas Cartas, Provisiones, Ordenanzas, Instrucciones, Autos de Gobierno, y otros Despachos, que por la dilatación, y distancia de unas Provincias a otras no han llegado a noticia de nuestros vasallos con que se puede haber ocasionado grande perjuicio al buen gobierno, y derecho de las partes interesadas. Y Nos deseado ocurrir a estos inconvenientes, y considerando que las materias son tan diversas, y los casos tantos, y tan arduos, y que todo lo proveído y acordado por Nos es justo que llegue a noticia de todos, para que universalmente sepan las leyes con que son gobernados y deben guardar en materia de gobierno, justicia, guerra, hacienda, y las demás, y las penas en que incurren los transgresores... acordamos y mandamos, que las leyes en este libro contenidas, y dadas para la buena gobernación, y administración de justicia de nuestro Consejo de Indias, casa de Contratación de Sevilla, Indias Orientales, y Occidentales, Islas, y Tierra firme del mar Océano, Norte, y Sur, y su viager, Armadas, y Navios, y todo lo adyacente, y dependiente, que regimos y gobernamos por el dicho Consejo, se guarden, cumplan, y executen, y por ellas sean determinados todos los pleytos, y negocios, que en estos, y aquellos Reynos ocurrieron, aunque algunas sean nuevamente hechas, y ordenadas, y no publicadas, ni pregonadas, y sean diferentes, o contrarias a otras leyes, capítulos de Cartas, y pragmáticas de estos nuestros Reynos de Castilla, Cédulas, Cartas acordadas, Provisiones, Ordenanzas, Instrucciones, Autos de gobierno, y otros despachos manuscritos, o impresos: todos los cuales es nuestra voluntad, que de ahora en adelante no tengan autoridad alguna, ni se juzgue por ellos, estando decididos en otra forma, o expresamente revocados, como por esta ley, a mayor abundamiento, los revocamos, sino solamente por las Leyes de esta recopilación...(Tena, 1985, p. 75)

1.2 La Constitución de Marzo de 1812

Con la *Constitución de marzo de 1812*, que no puede dejar de figurar en nuestra historia jurídica, pues en la época en que se expidió y puso en vigor México aún era colonia española, cambia radicalmente el régimen político de España y sus colonias. La monarquía deja de ser absoluta para convertirse en constitucional. Dos principios fundamentales proclamados en la Declaración francesa de 1789 se acogen en la Carta española, a saber: la radicación de la soberanía en la nación y la pertenencia, a ella, de la potestad legislativa, tesis que fueron preconizadas por *Rousseau*, según se advierte claramente en sus artículos 3 y 4 que disponían: La soberanía reside esencialmente en la Nación (o sea, en la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios -Art. 1-, teniendo esta calidad política, no racial, todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas y los hijos de éstos -Art. 5-) y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales y La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen. (Tena, 1985, p. 88)

El ejercicio del poder legislativo se encomendó por la Constitución de 1812 a las *Cortes* (reunión de todos los diputados que representan a la Nación -Art. 27-) y al rey (Art. 15), incumbiendo a aquéllas la elaboración, interpretación y derogación de las leyes y a éste su sanción (aprobación) o su veto (Arts. 131, frac. 1 y 142, respectivamente), fenómeno de colaboración funcional característico de los regímenes democráticos.

1.3 Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana de 22 de octubre de 1814

El ideario de la insurgencia giró en torno al principio de la soberanía popular y al de la radicación, en ésta, del poder legislativo y el de su ejercicio en los representantes de la nación. Así se advierte de dos importantísimos documentos políticos,

antecedentes de la Constitución de Apatzingán, llamada *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, de 22 de octubre de 1814. Se trata de los *Elementos Constitucionales de Rayón y de los Sentimientos de la Nación de Morelos*.

El primero, en su artículo 5, declara que *la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano*. (Tena, 1985, p. 50) No acertamos a despejar la contradicción que encierra este precepto entre las expresiones *dimanación inmediata* y *residencia* de la soberanía. Si ésta surge del pueblo, es lógico por necesidad que en él reside o radica, o sea, que el pueblo es la fuente de la que brota. No es concebible, por ende, que la soberanía resida o radique al mismo tiempo en el pueblo y en el despreciable Fernando VII, es decir, en el rey, pues a éste no se atribuye su ejercicio, lo cual hubiese sido lógico, sino al Supremo Congreso integrado por cinco vocales *nombrados por las representaciones de las provincias* (Art. 7), y al cual se imputó la facultad de establecer y derogar las leyes, a propuesta del protector nacional nombrado por los representantes (Art. 17 y 18).

En los *Sentimientos de la Nación* con toda atingencia se disipó la contradicción apuntada y el absurdo que implicaba, pues al reiterarse que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, su ejercicio se depositó en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial (Art. 5). El primero de ellos se encomendó al Congreso (Arts. 12 y 14), sin que en el documento a que aludimos se contenga norma alguna respecto de su integración, omisión que se explica por el hecho de que en los *Sentimientos de la Nación Morelos* modificó los Elementos constitucionales, dejando subsistente en forma tácita la idea involucrada en este documento en cuanto a la composición del citado organismo, aunque, por otra parte, en su correspondencia con Rayón trasluce su propósito de convocar a un nuevo congreso que sustituyera a la junta de Zitácuaro. (Remolina, 1970, p. 92)

La concepción de la soberanía en la *Constitución de Apatzingán* revela la adopción del pensamiento rousseauiano. Consideró inherente a ella la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno (Art. 2), identificándola, como lo hizo el insigne ginebrino, con el poder legislativo. Los atributos de imprescriptibilidad, inalienabilidad e indivisibilidad los declaró categóricamente en su artículo 3, estimando que radica originariamente en el pueblo (o nación desde el punto de vista político) y que su ejercicio corresponde a la representación nacional, integrada por diputados de elección ciudadana (Art. 5).

A la ley, o sea, al acto de imperio en que se manifiesta específicamente la potestad legislativa, la consideró como la expresión de la voluntad general (Art. 8), que no es sino la soberanía popular o nacional misma, tal como lo afirmó *Rousseau* y lo corroboró la Declaración francesa de 1789. Previó el fenómeno de la colaboración funcional en el desempeño del poder legislativo, en el sentido de otorgar la facultad vetatoria al Supremo Gobierno compuesto por tres individuos, y al Supremo tribunal de Justicia formado por cinco miembros (Arts. 128, 132 y 181).

1.4 La Constitución de Apatzingán de 1821

De la Constitución de Apatzingán y del ideario insurgente que en ella se plasmó, por una parte, y del *Plan de Iguala* y de los *Tratados de Córdoba* de 24 de febrero y de 24 de agosto de 1821, por la otra, emanan dos corrientes políticas antagónicas, que durante los primeros años de nuestra vida independiente se disputaron la rectoría y la estructuración de México, una de esencia revolucionario y republicana, y otra de indudable tendencia monárquicas y conservadoras. La idea de soberanía nacional y el concepto correlativo e inseparable de poder legislativo, que con toda claridad se expresaron en la Constitución de Apatzingán, ni siquiera asoman en sustancia político-jurídica en los mencionados Plan y Tratados, quizá por no convenir su mención a los designios personales y ambiciosos de *Iturbide*. En el Plan de Iguala se anuncia un gobierno monárquico templado por una constitución

análoga al país (Art. 3) y se imponen como emperadores a Fernando VII, a los de su dinastía o a los de otra casa reinante para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados funestos de la ambición (Art. 4). Esta ambición, genéricamente proscrita en dicho Plan, la cimentó a su favor Iturbide en los Tratados de Córdoba, al establecer en ellos que, si los candidatos a emperador no aceptaban el cargo que graciosamente les ofrecía, lo desempeñaría la persona que las Cortes del imperio designaran (Art. 3), y ya sabemos que esta designación recayó en el consumidor de nuestra emancipación política. En su artículo 14, los mencionados Tratados depositaron el poder legislativo en un cuerpo denominado *Junta Provisional de Gobierno*, mientras se reunieran las Cortes. Dicha Junta debía componerse de los primeros hombres del Imperio por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto (Art. 6), sin que se dispusiese nada respecto a quien podía designarlos ni calificar tan aristocráticamente calidades, así como tampoco su número ni el modo para nombrarlos.

1.5 Instalación del Segundo Congreso del 24 de febrero de 1822

El 24 de febrero de 1822 quedó instalado el *Segundo Congreso Mexicano* que adoptó la monarquía moderada constitucional con la denominación de imperio mexicano, sustituyendo a la Junta Provisional de Gobierno como órgano encargado del poder legislativo. El propio Congreso se atribuyó la soberanía nacional, con lo cual ésta dejaba de ostentar su calificativo, pues es francamente aberrativo que la soberanía nacional, es decir, de la nación, no radique en el pueblo, sino en un organismo legislador, cuyos únicos títulos derivaban de los Tratados de Córdoba, o sea, de las ambiciones de Iturbide envueltas en sus preceptos. El Congreso, además, dice *Tena Ramírez*, se reservó el *ejercicio del poder legislativo en toda su extensión, lo que significaba que ejerciera no sólo el poder constituyente, sino también el legislativo ordinario*. En esta última función, el Congreso carecía de normas, pues si la Constitución española lo obligaba provisionalmente por virtud del Plan y del Tratado, fue tema que no llegó a dilucidarse suficientemente. El diputado Lorenzo de Zavala calificaba la situación de falta de reglas.

Iturbide consideraba que la autoridad provisional (que había residido en la Junta y en la regencia), cuando reconoce una asamblea encargada de constituir, no debe confiarle más que esta función, y reservarse siempre el derecho de hacer mover la máquina, hasta el momento de su completa renovación. La amplitud legislativa se destacó aún más por el hecho de que el Congreso no se fraccionó en dos Cámaras, a pesar de que Iturbide le recordó el día de su instalación que tal era lo prescrito por la convocatoria. (Tena, 1985, p. 121)

Iturbide, que había sido declarado emperador el 19 de mayo de 1822, disolvió el congreso en octubre del mismo año y estableció la Junta Nacional Instituyente, integrada por reducido número de diputados del antiguo Congreso en proporción a las provincias. (Tena 1985, p. 122) Esta junta expidió en febrero de 1823 el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, que declaró abolida la Constitución española de 1812 en toda la extensión del imperio (Art. 1) y se atribuyó el poder legislativo (Art. 25).

Las bases orgánicas de la Junta Instituyente (que ésta incorporó al Reglamento Provisional) nombrada por el emperador Iturbide, dice don *Isidro Montiel y Duarte*, que fueron juradas solemnemente en la sesión de 2 de noviembre de 1822, no son una fuente pura de nuestro derecho público aceptado por y para la República, porque ellas no fueron sino la manifestación de la idea 'monárquica que la facción iturbidista quiso explotar en provecho de sus aspiraciones personales, sin cuidarse del verdadero y legítimo interés del país. Y esto dio lugar a que el 5 de diciembre del mismo año se proclamara la reinstalación del Congreso constituyente disuelto por Iturbide, y a que se pronunciara contra el imperio la guarnición de Veracruz capitaneada por dos generales que la República proclamó después beneméritos de la Patria Antonio López de Santa-Anna y Guadalupe Victoria. (Tena, 1985, p. 127) Las tropas que se destacaron para sofocar el levantamiento expidieron, a su vez, el llamado *Plan de Casa Mata*. en el que propugnaron dicha reinstalación y la reivindicación de la soberanía en favor de la nación. Iturbide tuvo que acceder a esta

coactiva petición en marzo de 1823 y siendo insostenible su situación política, pues por un lado tenía en su contra al Congreso y, por el otro, a los pronunciados del Plan de Casa Mata, se vio constreñido a abdicar el 19 del citado mes y año. El Congreso consideró el 8 de abril que no había lugar a discutir la abdicación por haber sido nula la coronación, declaró igualmente nula la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados desde la proclamación del Imperio. Por decreto de la misma fecha, declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y el Decreto de 24 de febrero de 1822, quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomodase. (Tena, 1985, p. 253)

1.6 La Reinstalación del Congreso en 1823

La reinstalación del Congreso no produjo los frutos apetecidos por el Plan de Casa Mata y en su lugar se estableció uno nuevo, reunido el 5 de noviembre de 1823, y en cuyo seno prevaleció la idea federalista, habiendo expedido el 31 de enero de 1824 *el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, antecedente directo e inmediato de la *Constitución Federal de 4 de octubre de ese mismo año*. En ambos documentos se adoptó el sistema bicameral, depositándose el poder legislativo en una Cámara de Diputados (representativa del pueblo de la nación) y en el Senado (representación de los Estados) como integrantes del Congreso General (Arts. 10 y 7, respectivamente). Dicho sistema no vino en teoría de las doctrinas de Apatzingán, ni del hábito práctico de la Constitución de 1812, ni de la Constitución francesa que desde 1795 estableció un Poder Legislativo compuesto de un consejo de ancianos y del consejo de los quinientos; y muy probablemente vino de la americana, que en su artículo 1 creó el Congreso de los Estados Unidos, compuesto de un Senado y de una Cámara de representantes. (Montiel, 1992, p. 18) Con ésta opinión coincide Lorenzo de Zavala en cuanto que en varios aspectos, entre ellos el relativo al establecimiento del Senado, los constituyentes de 1824 se inspiraron en la Ley Fundamental estadounidense, pues sostiene que Los diputados de los nuevos Estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era

la Constitución de los Estados Unidos de Norte, de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores.

1.7 La Constitución de 1824

El sistema bicameral se implantó en los Estados Unidos de América a ejemplo del parlamento inglés que se introdujo en las colonias americanas de Inglaterra. Opera, como su nombre lo indica, a través de dos cámaras, una de representantes o diputados y que suele llamarse Cámara baja, y otra denominada Senado o Cámara alta, las cuales, en el régimen jurídico británico, corresponden a la de los comunes y a la de los lores, respectivamente. La cámara de representantes o diputados se integra por un número determinado de individuos según la densidad demográfica o población de un país, y el Senado se compone orgánicamente con la representación igualitaria de los Estados miembros dentro de un sistema federal. En la *Constitución de 1824* se adoptaron estas bases de integración de ambas cámaras, siendo los diputados de elección popular directa por los ciudadanos y de acuerdo con la población (Arts. 8 y 10), en tanto que los senadores, dos por cada Estado, eran acreditados por las legislaturas correspondientes a mayoría absoluta de votos.

La división del organismo legislativo en dos cámaras responde a exigencias de tipo político y su operatividad práctica genera saludables ventajas (Tena, 1985, p. 284) en aquellos regímenes, llamados congresionales, en que la hegemonía la tiene el legislador frente al ejecutivo. Los partidarios del sistema bicameral se apoyan en esta consideración que, desde luego, es indisputable, siempre que en la realidad política exista la premisa total en que se basa, es decir, el predominio del órgano legislativo, pero se nos antoja innecesario en los regímenes presidencialistas, dentro de los que al ejecutivo corresponde la supremacía jurídico-política.⁷ Es por ello por lo que la implantación del

⁷ Así lo considera Bidart Campos, quien afirma que en sus relaciones con el Ejecutivo, "una sola cámara haría al parlamento demasiado fuerte frente al gobierno en tanto dos cámaras recompensaría el equilibrio y contendría mayor ejecutivo". El Derecho constitucional del Poder, p. 226.

senado en la Constitución de 1824 no tuvo ninguna justificación real, ya que el órgano legislativo estaba muy lejos de adquirir hegemonía frente al ejecutivo, el cual, según lo revela nuestra historia, ha sido casi siempre el poder fuerte, circunstancia que ha dado la tónica de régimen presidencialista a los diferentes sistemas constitucionales y políticos en que se ha organizado México, salvo excepciones muy contadas y a las cuales nos referiremos posteriormente.

Por otra parte, aunque el poder legislativo como función de creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales (leyes) se depositó por la Constitución de 24 en un Congreso General (Art. 7), el Presidente de la República, a quién se encomendó el ejercicio del Poder Ejecutivo, no dejó de tener injerencia en la elaboración normativa, pues, por un lado, se le otorgó la facultad de formular iniciativas de ley y el veto (Arts. 52, inciso I y 55) y, por el otro, se le concedió la potestad reglamentaria (Art. 110, frac. II), la cual, atendiendo a su naturaleza intrínseca o material, importa un verdadero poder legislativo, ya que los reglamentos se componen con auténticas normas jurídicas que presentan los atributos antes anotados.

1.8 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

El sistema bicameral subsistió bajo el *centralismo*. Las *Siete Leyes Constitucionales de 1836* declararon en el artículo 1 de su Ley Tercera que *El ejercicio del poder legislativo se deposita en el congreso general de la Nación, el cual se compondrá de dos cámaras*, (Tena, 1985, p. 140) o sea, la de diputados y la de senadores. Como es lógico deducir, en el citado ordenamiento constitucional la existencia del Senado carecía de justificación político-jurídica. Dentro de un régimen federal, el Senado es el órgano que representa a los Estados federados, pues se integra con los individuos (senadores) que igualitariamente cada uno de ellos acredita, con independencia de la forma de su designación o elección.

En países como Inglaterra, por otra parte, dicho órgano o cámara alta o de los lores es un cuerpo de clase social. Ninguna de estas implicaciones tuvo el

senado en la Constitución centralista de 36. Su composición provenía de la Cámara de Diputados, del gobierno en junta de ministros (Poder Ejecutivo en sentido orgánico) y de la Suprema Corte, entidades que elaboraban por separado una lista de candidatos a senadores para que las juntas departamentales hicieran la elección, recayendo el nombramiento en los sujetos que hubiesen obtenido la mayoría, según escrutinio que efectuaba el Supremo Poder Conservador (Art. 8 de la Ley Tercera). Aunque las juntas departamentales estaban investidas con la facultad electiva, ésta sólo podían ejercitarla limitadamente, es decir, en relación con las personas incluidas en las listas que los tres cuerpos mencionado les enviaban, sin poder designar a nadie que en ellas no estuviese comprendido. Por tanto, tales juntas, más que elegir, seleccionaban, lo cual redujo considerablemente su función política en lo que a la integración del Senado respecta.

También en la Constitución centralista de 1836 se observa el fenómeno de colaboración funcional por lo que atañe al ejercicio del poder legislativo. Al congreso general incumbía expedir toda clase de leyes, pero en su formación constitucional tenía injerencia el Presidente de la República a través de la facultad de iniciativa y del veto (Arts. 26, frac. 1 y 35 de la Tercera Ley). La primera de ellas también podían desempeñar las juntas departamentales y la Suprema Corte, respectivamente, en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales y administración de justicia (Arts. 26, fracs. II y III).

1.9 Congreso Constituyente de 1842

El bicammarismo se reiteró en los *Proyectos mayoritario y minoritario* que los grupos respectivos de la *Comisión de Constitución* redactaron en el año de 1842 con motivo del Congreso Constituyente convocado por Santa-Anna en diciembre de 1841 y que debía quedar instalado en junio siguiente. Como es sabido, dicho congreso no pudo discutir tales proyectos, porque por decreto expedido el 19 de diciembre de 1842 por *Nicolás Bravo*, a la sazón Presidente de la República

merced a la designación que en su favor hizo su Alteza Serenísima, se nombró una junta de Notables compuesta de ciudadanos distinguidos por su ciencia y patriotismo, encargada de formar las bases para organizar a la nación. En estas Bases, expedidas en el año de 1843, se dio mayor injerencia a los departamentos en la composición del congreso general, pues por lo que respecta a los diputados, éstos serían elegibles uno por cada setenta mil habitantes de su correspondiente población, sin que ninguno dejara de tener un diputado en el caso de que su densidad demográfica no alcanzara ese número; y por lo que atañe al Senado, las dos terceras partes de sus miembros componentes procedían de la elección de las asambleas departamentales y el resto de la Cámara de Diputados, de la Suprema Corte y del Presidente de la República (Arts. 26 y 32).

En la actividad legislativa se conservó la facultad de iniciar leyes en favor del Ejecutivo, de los diputados y de las asambleas departamentales en cualquier materia, así como de la Suprema Corte únicamente en lo relativo a la administración de justicia (Art. 53) y el veto presidencial (Art. 86, frac. XX).

1.10 Plan de la Ciudadela de 1846

En el Plan de la Ciudadela de 4 de agosto de 1846 se desconoció al régimen dentro del que se había organizado teóricamente al país desde 1836, propugnándose el restablecimiento del sistema federal y la formación de un nuevo congreso constituyente. Este quedó instalado el 6 de diciembre del mismo año y el 18 de mayo de 1847 expidió el *Acta de Reformas* que, con las modificaciones que la experiencia y la realidad política impusieron como necesarias, restauró la vigencia de la Constitución de 1824. Dentro del bicameralismo que ésta instituyó se destacó la trascendencia del Senado, a cuya organización se introdujeron importantes enmiendas que don *Mariano Otero*, en su sustancioso voto de 5 de abril, había sugerido. Hasta entonces, ninguno de nuestros políticos y juristas se había ocupado en trazar el papel que dentro de un régimen de frenos y contrapesos desempeña el Senado ni en razonar la manera como éste debiera

integrarse. Quizá las ideas del ilustre jalisciense estaban muy por encima de la realidad política de la época y su aplicabilidad positiva, su vivencia, exigía una evolución que aún no había experimentado México; pero independientemente de que, a pesar de haberse acogido en el Acta de Reformas, no hubiesen encontrado un campo propicio para su realización, tienen tales dimensiones, que el transcurso de más de un siglo de que fueron expuestas, nuestra vida política actual, por lo que al Senado concierne, se va ajustando a ellas. No podemos abstenernos de reproducir el enjuicioso voto de Otero, verdadero compendio de Derecho Constitucional, en aquellos fragmentos en que describe su ideal de Senado y al que nuestro país paulatinamente se va acercando.*

Pasando de estas dos materias a la organización de los Poderes Federales, objeto principal de la Constitución, se presenta luego el Legislador, ejercido por un Congreso compuesto de dos Cámaras Popular y numerosa la una, representa la población y expresa el principio democrático en toda su energía. Más reducida y más lenta la otra, tiene un doble carácter muy difícil, pues representa a la vez a los cuerpos políticos considerados como iguales, y viene a llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo, depósito de sabiduría y de prudencia, *que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva*, y en el incesante cambio personal de las instituciones populares conserve la ciencia de gobierno, el recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional. En este punto extraño más que en otro alguno la posibilidad de combinar con calma mis ideas, y de exponer al Congreso con detenimiento las razones de la reforma que le propongo.

Respecto de la Cámara popular, asentado como un principio que debe representar a los individuos, no quedan más que tres objetos de reforma, su número, las condiciones de elegibilidad y la forma de la elección.

* De este merecido elogio excluimos al aspecto relacionado con la forma de integración del Senado que propuso Otero y que se estableció en la citada Acta, porque como bien dijo don Francisco Zarco en el Constituyente de 57 dicha forma convertía a la Cámara revisora "en el cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas".

Sobre lo primero, la Constitución de 1824, fijando la base de un diputado por cada ochenta mil habitantes, estableció la Cámara popular menos numerosa que hemos tenido; y en esto debe reformarse. La Cámara de Diputados tiene en los mejores países constitucionales un crecido número de individuos, porque sólo así expresa el elemento democrático. reúne gran cantidad de luces, representa todos los intereses, todas las opiniones, y no queda expuesta a que sobreponiéndose algunos pocos, el arbitrio de la minoría pueda gobernarla sin dificultad. Una Cámara electa sobre la misma base, que lo ha sido el actual Congreso, aun en un país donde los negocios no fueran los menos importantes para cada particular, donde las funciones públicas no se vieran con poco aprecio, apenas podría reunir el número de cien representantes, dando así por resultado que la ley pudiese llegar sólo a cincuenta y un votos en la representación democrática.

En orden a las condiciones de elegibilidad, se cree que la suprema condición es obtener la confianza del pueblo, y que en esta materia no puede haber garantías más que en la organización del electorado. En efecto, que se pongan todas las condiciones de elegibilidad que se quieran, que se exija una edad madura, una profesión respetable, una renta cómoda, la vecindad o el nacimiento en determinado lugar. ¿Por ventura, todos los que reúnen estas cualidades serán buenos para diputados? y ¿los pueblos habrán de elegirle porque las tienen? No; un publicista distinguido (Pinheiro Ferreira. *Curso de Derecho Público*), observa que *las elecciones recaen en determinadas personas precisamente por que tienen cualidades que faltan a la mayor parte de los que reúnen las legales; y la experiencia nos enseña que mientras la ley habla de la edad, de la renta y de la vecindad, el elector busca la opinión que él cree patriótica, los intereses que estima como nacionales, y la aptitud más conveniente para hacer triunfar esas mismas opiniones y esos mismos intereses: la ley no pasa a las costumbres ni influye en los hechos; en una palabra, es inútil.*

Ella tampoco puede evitar que personas poco dignas entren al santuario de las leyes, porque las condiciones que exige no serán nunca mas que una probabilidad y

probabilidad remota de ciertas cualidades; y cuando el cuerpo electoral extraviado quiere hacer una mala elección, todas esas condiciones serán impotentes, porque siempre habrá individuos que tengan los requisitos que la ley establece como medio sin tener las cualidades que ella busca; con esto hay para una mala elección. ¿Quién no conoce que se pueden encontrar demagogos frenéticos con todos los requisitos de elegibilidad los más severos, así como hombres de orden entre la juventud entusiasta y sin recursos? En Roma, los tribunos del pueblo fueron patricios, y en la Convención, la más alta nobleza concurrió a destruir la monarquía y hacer morir al rey. Hay todavía más: así como existen entre los que la ley admite, algunos que no son dignos del sufragio, se encuentran en los excluidos quienes sean sobrados merecedores de él; de lo que resulta que el sistema que combato aleja de los negocios a los hombres capaces, o hace infringir la ley aprobando elecciones nulas: de esto han dado ejemplo la mayor parte, si no es que todas nuestras Cámaras; y en Inglaterra se sabe que Pitt y Fox no entraron al parlamento sino al favor de una suposición engañosa que burlaba la ley. Lo mejor es, pues, que nos separemos de la rutina y reconozcamos la verdad. Después hablaré del arreglo del poder electoral.

La concepción oterista del órgano legislativo que se reflejó en el Acta de Reforma puede sintetizarse en los siguientes rasgos generales: 1) ampliación del número de diputados mediante la reducción del número demográfico según el cual debían ser elegibles;^{*} 2) renovación parcial periódica del Senado;^{**} y 3) establecimiento de una especie de carrera política para ser electo Senador.^{***}

* El artículo 7 del Acta de Reforma acogió esta idea y modificó el artículo 11 de la Constitución de 24, rebajando a 50 mil y a una fracción que excediese de 25 mil el número de población por cada diputado elegible.

** Así lo previó el artículo 9 del Acta al disponer: "El senado se renovará por tercios cada dos años, alternado en ellos, año por año, la elección de los Estados con la que deba verificarse por el tercio de que habla el artículo anterior.

*** Al artículo 10 del mismo documento establecía al respecto que "Para ser senador se necesita la edad de 30 años, tener las otras calidades que se requieren para ser diputado; y además haber sido Presidente o Vicepresidente de la República, o por más de 6 meses Secretario del Despacho, o Gobernador del Estado.

1.11 El Congreso Constituyente de 1856 – 1857

El sistema bicameral que se implantó en todos los ordenamientos que hemos reseñado se rechazó en *el Proyecto de Constitución* elaborado por la comisión que designó el Congreso Constituyente de 1856-57.⁷ La supresión del Senado y el depósito del poder legislativo federal en una sola asamblea, llamada Congreso de la Unión fue una de las cuestiones que con mayor vehemencia y apasionamiento se debatieron. Inclusive, entre los miembros de la comisión no hubo unanimidad en cuanto a dichos tópicos. Dado el interés que representan para la historia legislativa de México los argumentos que en pro y en contra de la desaparición del Senado se formularon en la *exposición de motivos* del proyecto constitucional, estimamos indispensable transcribir la parte- conducente en que se esgrimieron.

Entramos ahora en una de las cuestiones más delicadas y difíciles que se han presentado al voto de la comisión, y que al fin ha dividido el parecer de sus individuos. El Poder legislativo de la Federación se deposita en una sola asamblea o congreso de representantes.

No podría negar la mayoría de la comisión que las muchas y muy luminosas observaciones que se manifestaron en favor de la subsistencia del Senado, la hicieron fluctuar y meditar mucho tiempo, antes de resolver este punto, y que ya resuelto, se ha encontrado con fuertes dificultades para llenar el vacío que en la estructura de la Constitución dejaba la falta de aquella cámara.

Que este brazo del poder legislativo es el que en una Federación establece la perpetua igualdad de derechos entre los Estados, sin tener en cuenta su mayor o menor extensión territorial, su más o menos población o riqueza... Que esta cámara de pares, como la llama el señor Story en sus *Comentarios a la Constitución angloamericana*, es la que asegura las mejores deliberaciones y los más

⁷ La comisión estuvo integrada por los diputados Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, León Guzmán, Pedro Escudero y Echánove, José Castillo Velasco, José Cortés esparza y José María Mata.

provechosos resultados en la legislación, la que neutraliza el mal de los gobiernos libres, poniendo estorbos a la excesiva facilidad de expedir leyes, y garantizando la lentitud de las reformas, pues la experiencia demuestra que el espíritu humano es más propenso a las innovaciones que a la tranquilidad y al mantenimiento de las instituciones. Que el Senado es el freno más fuerte que puede ponerse contra los arranques de una legislación precipitada y opresiva, conteniendo los ímpetus, las irritaciones e impacencias de las asambleas, que suelen dejarse arrastrar por el calor y la violencia de las pasiones, y desconcertando el ascendiente extraordinario que algunos jefes populares adquieren, por lo regular, en las mismas asambleas... Que el confiar la totalidad de las facultades legislativas a una sola cámara es desconocer la fuerte propensión de todos los cuerpos públicos a acumular poder en sus manos, a ensanchar su influencia y extender el círculo de los medios y objetos sometidos a su competencia, hasta llegar el caso de justificar las usurpaciones mismas, con el pretexto de la necesidad o de la conveniencia pública. Que las deliberaciones del Senado dan tiempo a la reflexión y permiten reparar los errores de una ley intempestiva antes de que ellos causen un perjuicio irreparable; que es mucho más difícil engañar o corromper a dos cuerpos políticos que a uno solo, sobre todo cuando los elementos de que se componen difieren esencialmente. Que como la Legislación obra sobre la comunidad entera, abraza intereses difíciles y complicados, y debe ser ejercida con prudencia, es de una grande importancia contar en el examen de las leyes con todas las opiniones y sentimientos, aun los más divergentes y opuestos.

Todas estas razones, y otras muchas que no solamente los apologistas de la constitución angloamericana, sino también otros muchos notables escritores, exponen para demostrar la necesidad y conveniencia de la asamblea de senadores, que por la edad, por espíritu de corporación, por el estímulo y por el celo de sus propias prerrogativas, pueda servir de salvaguardia contra todos los extravíos de una asamblea popular: todas estas razones, decimos, han sido examinadas y largamente discutidas por la comisión.

¿Qué ha sido del Senado en nuestro régimen político, especialmente en sus últimos días?... No por su existencia se mejoraron nuestras leyes, ni se perfeccionaron nuestras instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vía de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y oprimía. Lejos de hacerse escuchar la voz pacífica de todas las opiniones, era el inexpugnable baluarte o la conspiración. Distante del generoso pensamiento de dar treguas, para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer un veto terrible, tener pretensiones a una superioridad exclusiva. ¿No vimos con escándalo y en los momentos más críticos, en los más serios peligros de la situación, ir y venir tantas veces de una a la otra cámara los proyectos de ley más urgentes y las ideas más saludables, sin que el Senado cediese nunca de su propósito de disolver la República? Poderosamente contribuyó al descrédito de las instituciones que detestaba, y a él se debe no pequeña parte de la ruina en que cayeron para levantar sobre sus escombros la dictadura más ominosa y degradante que han sufrido los mexicanos.

No se puede concebir la existencia de una segunda cámara, sino con diferentes condiciones de edad, de censo a base para la elección, y de formas electorales. Basta cualquiera de estas diferencias entre la organización de la cámara popular, y la segunda cámara, para que ésta sea precisamente el refugio y punto de apoyo de todos los intereses que quieren prevalecer con perjuicio de interés general. El estado de sociedad es y será por mucho tiempo un estado de lucha permanente. De un lado la ambición, la avaricia y la vanidad de un pequeño número de hombres, quieren aprovecharse de la ignorancia y apatía de las masas, para adquirir, extender o conservar injustas prerrogativas; de otro lado las masas, haciendo, para mantener la igualdad, esfuerzos por el regular mal concertados y poco perseverantes.

Depende de las instituciones que esta lucha se manifieste en discusiones, pacíficas, sometidas al arbitraje de hombres elegidos por todos, y en quienes tienen

confianza todos, porque las formas de su elección prestan todas las garantías de imparcialidad, en el terreno de lo posible; o bien, que los intereses privilegiados hallando en una asamblea especialmente formada para defenderlos, protección constitucional o legal, se resisten bajo este abrigo a todos los esfuerzos de la opinión, hasta que el resentimiento popular, tocando sus últimos extremos, haga pedazos a viva fuerza los abusos, cuya reforma no puede alcanzar de otra manera.

Tal es la tendencia inevitable de una cámara privilegiada, y esta tendencia se hará sentir de una manera más pronta, más peligrosa y más viva en aquellos países en que la aristocracia del nacimiento y del dinero hayan podido echar raíces más hondas y profundas.

Hasta el día de hoy, nuestra propia experiencia no nos ha convencido de las grandes ventajas de una segunda cámara. A una discusión incompleta, frecuentemente ligera y precipitada en una de las dos asambleas, sigue en la otra doble prueba sino un poco más de incoherencia, en un texto recargado como una discusión, que no es más profunda ni más luminosa. La ley no gana en esta a porfía, de enmiendas y correcciones desatinadas.

A estas doctrinas prácticas y experimentales poco tiene que añadir la comisión. Dirá, sin embargo, que ha procurado con la mayor solicitud establecer toda clase de garantías para la organización del Congreso federal y para la expedición de las leyes". La asamblea será doblemente numerosa de lo que ha sido hasta ahora, una vez admitida la elección de un diputado por cada treinta mil habitantes o por una fracción que pase de quince mil. En ella, adoptado el principio de la elección indirecta en primer grado, que realmente no se opone a la posible expresión del sufragio universal, estarán representados todos los intereses legítimos y las opiniones razonables... Las leyes tendrán varios debates, diversos periodos y votaciones distintas. Para que no se frustre el objeto de la igual representación de los Estados, cuando la diputación de algunos de ellos lo pida por unanimidad, la ley será votada por diputaciones. Para que sea el consejo de la

razón y no el prurito del amor propio, la opinión del Ejecutivo será consultada oportunamente, y no tendrá lugar aquel sistema de observaciones en que el gobierno solía ponerse al frente del Congreso, como rival o enemigo de éste y discutía de oficio y de un modo estrepitoso, las cuestiones más vitales, contribuyendo a que la ley, acordada ya por la mayoría del Congreso, en vez de tener a su favor las presunciones del acierto, perdiese su autoridad y su prestigio.

La subsistencia del Senado fue apoyada en atendibles razones por el diputado *Olvera*, quien en el voto que formuló el 15 de junio de 1856 manifestó lo siguiente:

La utilidad de la división del poder legislativo se funda además en otras razones no menos importantes... Da garantías contra una legislación intempestiva, precipitada y peligrosa, es más fácil reparar los errores antes que se vuelvan fatales al pueblo, por la dilación que encuentran una medida en el doble debate que tiene que sufrir una proposición, dándose así más tiempo a la reflexión de los representantes y a la calma de las pasiones; las facciones y el gobierno encuentran más obstáculos para la seducción de los diputados y senadores, pues no es probable que siempre puedan apoderarse de los dos cuerpos; éstos se vigilarán mutuamente sobre el cumplimiento de sus deberes constitucionales... Se rearguye, no obstante, con que el Senado en México ha puesto frecuentes y repetidos obstáculos a la marcha de la Cámara de Diputados; sin negarlo abiertamente el que suscribe, nada más observará que es difícil averiguar con exactitud quién de los dos cuerpos cumplió mejor su deber y de un modo general, pues habrá habido casos en que el Senado haya evitado el bien y el progreso, y otros en que haya salvado la situación con una demora o con un veto... si se establece que el origen y el tiempo de la elección de los senadores sean iguales para los diputados; si se evita que el Senado ejerza un verdadero y absoluto veto en todas las leyes, dejándosele únicamente para las que afecten los intereses de la Unión; y si se exigen para ser senador las mismas cualidades que para un diputado, la Cámara de Senadores será como la otra, representante verdadero de la mayoría y se habrán eludido los inconvenientes a la vez que aprovechado todas las ventajas... (Tena, 1985, p. 331)

Al discutirse el artículo 53 del Proyecto que propuso la adopción del sistema unicameral, el constituyente don *Francisco Zarco* argumentó.

Los ataques se dirigen al Senado tal cual existía conforme a la Carta de 1825 y al Acta de Reformas. Conviene en que tal Senado tenía algo de aristocracia, porque no se derivaba del pueblo; porque lo elegían las legislaturas, y porque siendo requisito indispensable para ser electo haber servido ciertos cargos públicos, la cámara revisora se convertía en cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas... El tercio que nombraban los otros poderes no respetaba al pueblo, sino a la política dominante o a bastardos intereses... Pero si por estos antecedentes se ha de suprimir el Senado, sería preciso también suprimir la presidencia, recordando cuán funestos han sido muchos presidentes, y suprimir la Corte de justicia, porque este tribunal más de una vez ha consentido la impunidad de los grandes culpables. Lo lógico es averiguar en qué consistía el mal y aplicar el remedio... Se dice que con dos cámaras habrá muchas demoras para la expedición de las leyes, y esto en el orden normal de los sistemas constitucionales es una garantía y una ventaja de aciertos para los pueblos. La acción de un congreso nunca debe ser tan expedita como la dictadura, y la discusión, las votaciones, la revisión y las enmiendas, son nuevas garantías de acierto favorables a los intereses de la sociedad... (Tena, 1985, p. 200)

Uno de los más tenaces opositores a la idea de conservar el Senado fue don *Ignacio Ramírez*, quien, manejando más la ironía y el sarcasmo que la argumentación jurídica, expresó:

¿Por qué lo que han de hacer dos cámaras no ha de hacerlo una sola? Si la segunda ha de ser apoyo de la primera, está de más y sólo equivale a aumentar el número de diputados. Si ha de ser revisora, se busca un poder superior a los representantes del pueblo.

Para admitir esta revisión, sería preciso que la ejerciera un cuerpo más popular y mucho más numeroso que la Cámara de Diputados; y lo que se propone es todo lo contrario.

Se teme la precipitación, se teme la ignorancia y se da por sentado que al senado vendrán los sabios y a la Cámara de Diputados los ignorantes. Pero se olvida que al Senado pueden venir los intrigantes, las nulidades encargadas por las clases privilegiadas para oponerse a toda reforma. Pero aun suponiendo buena intención en ambas cámaras y el mejor deseo en favor del país, basta que ambas estén encargadas de una misma cosa para que, se perjudiquen mutuamente y quieran arrebatarse sus laureles...

Se insiste tanto en la representación de los Estados, como entidades políticas, que será preciso expedir leyes en nombre del pueblo y de los Estados, como si se tratara del clero y la nobleza, y más tarde será preciso expedirlas también en nombre de las municipalidades, creando así, sin quererlo, una especie de aristocracia y separando intereses que deben confundirse en uno solo, el del pueblo.

El pueblo debe saber, al verificarse las elecciones, lo que tiene que esperar de sus representantes; pero existiendo el Senado, que se ha de renovar por tercios, de nada servirá el triunfo de un partido en el campo electoral, pues todo quedará a merced del acaso, sin que se sepa cuál es la minoría que ha de prevalecer. Y como la casualidad ha de decidir aun cuando no haya intrigas, es más sencillo tener un representante con un dado en la mano que diga *sí* y *no*, según lo decida la suerte. Y así habrá la ventaja de que queden caras vacías que no digan nada, o que lo digan todo para contentar a los tímidos o a los indecisos, a esas facciones fluctuantes que en todo quieren decir *sí* y en todo quieren decir *no*. (Montiel, 1992, p.p. 639 y 640)

Las opiniones que apoyaban o rechazaban la implantación del sistema bicameral dividieron a tal punto al Congreso Constituyente, que el proyecto en lo tocante a este tema fue aprobado por una ligera mayoría de seis votos, habiendo quedado convertido su artículo 53 en el artículo 51 de la Constitución de 1857, que establecía: *Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.* (Montiel, 1992, 641)

1.12 Reimplantación del Senado en 1867

Mediante la iniciativa de 13 diciembre de 1867 se propuso ante el Congreso de la Unión la *reimplantación del Senado*.

La mencionada iniciativa se apoyó en las consideraciones siguientes: La marcha normal de la administración exige que no sea todo el poder legislativo, y que ante él no carezca de todo poder propio el ejecutivo. Para situaciones extraordinarias, la excusa de los inconvenientes es la necesidad de toda la energía en acción; pero para tiempos normales, el despotismo de una convención puede ser tan malo, o más, que el despotismo de un dictador. Aconseja la razón, y enseña la experiencia de los países más adelantados, que la paz y el bienestar de la sociedad dependen del equilibrio conveniente en la organización de los poderes públicos. A este grave e importante objeto se refieren los puntos de reforma propuestos en la convocatoria. Nada tienen de nuevos. Cuatro de ellos estaban en la Constitución de 1824, y los cinco están en las instituciones de los Estados Unidos de América. En el primer punto se propone que el poder legislativo se deposite en dos cámaras. Es la opinión común que en una República Federal, sirven las dos cámaras para combinar en el poder legislativo el empleo popular y el elemento federativo. Una cámara de diputados, elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular, y un senado, compuesto de igual número de senadores por cada Estado, representa el elemento federativo.

Ha sido una objeción vulgar que el Senado representa un elemento aristocrático. Lo que pueden y deben representar los senadores es un poco más de edad, que dé un poco más de experiencia y práctica en los negocios.

También se ha hecho la objeción de que en dos cámaras, una puede enervar la acción de la otra. Esta objeción era de bastante peso cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la reforma social. Ahora que se ha consumado, puede

considerarse un bien, como se considera en otros países, que la experiencia y práctica de negocios de los miembros de una cámara modere convenientemente en casos graves algún impulso excesivo de acción en la otra.

Sobre ese punto, los Estados Unidos han presentado recientemente un ejemplo digno de considerarse. Con motivo de la intervención extranjera en México, la cámara de representantes de Estados Unidos votó varias veces por unanimidad algunas resoluciones que, si hubieran llegado a ser leyes, habrían podido causar una guerra de aquella nación con la Europa. Esa guerra hubiera podido complicar gravemente la guerra civil en los Estados Unidos. El Senado suspendió constantemente el curso de aquellas resoluciones. Sin duda hizo un bien a los Estados Unidos, y acaso lo hizo también a México.

Por lo demás, el gobierno ha cuidado de no proponer en ese primer punto la idea precisa del senado, o cualquiera otra forma de una segunda cámara. En el pensamiento del gobierno, lo sustancial es la existencia de dos cámaras, dejando a la sabiduría del congreso resolver la forma y combinación de ellas. (Gobierno de la República, 1974, p.p. 854 y 855)

Casi siete años permaneció debatiéndose esta trascendental cuestión, ya que no fue sino hasta el 13 de noviembre de 1874 cuando, satisfechos los requisitos para incorporar la reforma constitucional que tal iniciativa traía necesariamente aparejada a la Ley Fundamental de la República, se expidió el decreto respectivo, conforme al cual el sistema bicamaral debía regir desde el 16 de septiembre del año siguiente (1875). Las razones en favor de la restauración del Senado y las que apoyaban el mantenimiento del unicamarismo repitieron las argumentaciones contrarias que se formularon en el Constituyente de 57 sobre el consabido tópico. La comisión, para dictaminar favorablemente la mencionada iniciativa, fundó su punto de vista, además, en la doctrina extranjera sustentada a la

sazón, invocándose, entre otros autores de derecho público, a *Laboulaye*, *Delome*, *Benjamín Constant* y *Story*, sin haber dejado de referirse a la realidad política mexicana para fundamentar la vuelta al sistema bicamaral.

Nuestra propia historia, sostenía la comisión, confirma las teorías políticas de *Laboulaye*. ¿Qué garantía constitucional no ha sido violada de 1861 a la época presente? ¿No vimos suspender en junio de este año (1874) las más preciosas garantías del hombre y del ciudadano, sin que la suspensión se acordara por el Presidente de la República con su consejo de ministros? ¿No se registra entre nuestras leyes una que concedió facultades omnímodas al Poder Ejecutivo? Hoy mismo, ¿no se están aplicando las penas decretadas en los artículos 5, 6 y 54 de la ley de 6 de diciembre 1856, que pugnan diametralmente con los artículos 20 y 23 de la Ley Fundamental? ¿Y cuál es la causa de todo esto? La falta de un cuerpo político especialmente destinado a dar estabilidad y vida a nuestras instituciones, es necesaria, pues, la existencia del Senado. Todas las consideraciones expuestas autorizan a la comisión a pensar que los efectos de la división del poder legislativo en dos cámaras serían altamente provechosos a la República: sus relaciones exteriores tendrán más firmeza y respetabilidad, las leyes serán el fruto de las deliberaciones más reposadas y extrañas a la festinación; los funcionarios públicos se contendrán en el límite de sus deberes, porque un jurado de sentencia será más numeroso, y por consiguiente más respetable; y por último la dictadura será menos frecuente entre nosotros. (Tena, 1985, p. 771)

De los criterios encontrados que en la doctrina jurídica y en el ámbito político suelen sustentarse para apoyar, respectivamente, el sistema bicamaral o el unicamaral, puede inferirse esta conclusión ninguno de los dos es conveniente o inconveniente por modo absoluto, o sea, dentro del terreno de la pura abstracción especulativa. Su correspondiente justificación debe provenir del régimen político-jurídico o de la realidad política de que se trate. Prescindiendo de la implicación que el Senado ha tenido como cuerpo legislativo aristocrático en diferentes países

históricamente dados, dentro de un régimen democrático sólo puede legitimarse si la forma estatal en que se estructura es la federal, en que dicho órgano se integra con representantes de las entidades federativas.

Bajo esta tesitura, el Senado constituye un cuerpo de equilibrio político que asegura su igualdad en lo que atañe, sobre todo, al ejercicio del poder legislativo. Los diputados generalmente son elegibles en razón de la densidad demográfica, es decir, uno por cada número determinado de habitantes o fracción fija. De esta manera, dentro de un régimen federal, los Estados con mayor población acreditan mayor número de diputados a la cámara respectiva que los menos poblados, lo que quebranta la igualdad política que entre ambos debe existir. Para evitar el predominio de unos sobre otros se ideó la creación de un segundo órgano legislativo, comúnmente denominado Senado, en que, con independencia de su población, todas las entidades federativas estuviesen paritariamente representadas a efecto de contrarrestar la fuerza de la cámara colegisladora.

Estimamos que ésta es la más convincente razón que justifica el sistema bicamaral y únicamente dentro de un régimen federal. Si se supone que el Senado tiene la misma extracción democrática que la Cámara de Diputados, o sea, si la composición de ambos órganos obedece a la voluntad popular mayoritaria, como sucede en México, no hay razón para que en un régimen no federal se adopte el bicameralismo. En la producción legislativa concurren ambas cámaras necesariamente, pues las facultades que a cada una reserva por modo exclusivo y excluyente la Constitución, no se refieren a la elaboración legal. En otras palabras, las leyes emanan del Congreso General y no de ninguna de ellas separadamente, y en ese organismo los legisladores son tanto los diputados como los senadores. Por tanto, en un régimen central, en donde no hay necesidad de equilibrar a los Estados con menor densidad demográfica con los de mayor población, bastaría una sola cámara o asamblea legislativa en la que, por el número de sus componentes, las fuerzas políticas antagónicas pudieren mutuamente regularse.

La moderación, la serenidad, el espíritu de estudio, la reflexión y todas las demás cualidades que suelen invocarse para justificar la existencia del Senado, son inconducentes a este propósito, pues es obvio que no se localizan en el cuerpo mismo sino en sus integrantes individuales, quienes las pueden poseer o no independientemente de que sean senadores o diputados, pues es en el elemento humano donde debe radicar el correcto, atingente y justo desempeño del poder legislativo. Es ingenuo pensar que las virtudes ciudadanas se hallen en el Senado y los defectos en la Cámara de Diputados, ya que bastaría el tránsito de una a otra para que el humano legislador cambie de personalidad. Si en algunas ocasiones las leyes se aprueban con festinación, bajo el signo de la pasión política, de los intereses de grupo, de ambiciones personales, de propósitos bastardos, de posturas demagógicas, de la ignorancia o de la estulticia, estos vicios obedecen no a la existencia de una sola cámara legislativa, sino a la condición personal de sus miembros; y es evidente que no se corrigen, conjuran o erradican con el solo hecho de crear otro cuerpo colegislador, en cuyos componentes también pudiesen concurrir, sino con la depuración de los hombres destinados a estructurar jurídicamente a la nación.

Sumamente grave y perjudicial sería, por otra parte, hacer del Senado un órgano de casta social, económica y política, despojándolo de su origen popular, como lo pretendió Otero y según se estructuró en el Acta de Reformas de 1847, pues como cuerpo colegislador frustraría toda la labor de la otra cámara en aras de los intereses en él representados, amén de que, según expresión incisiva de Zarco, *se convertiría en el cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas.*

En el *Congreso Constituyente de Querétaro*, el sistema bicamaral ya no suscitó ninguna polémica. Propuesto en el proyecto de don *Venustiano Carranza*, se aceptó sin discusión alguna, repudiándose tácitamente el unicamarismo. A propósito de la elección de los senadores, surgió una interesante controversia en la que tomó parte el diputado *Paulino Machorro Narváez*, presidente de la comisión dictaminadora, quien, en una de sus intervenciones, expuso brillantemente la

implicación jurídico-política del Senado, con ocasión de la defensa del dictamen sobre el artículo 56 constitucional y que se concibió en los siguientes términos: La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría, elegirá entre los dos que tuvieren más votos. A consecuencia de la impugnación de este precepto, se sustituyó la mayoría absoluta a que se refería por la simple mayoría de votos emitidos, sin haberse otorgado la facultad a las legislaturas de los Estados para elegir entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos, en caso de que ninguno de ellos alcanzase la citada mayoría absoluta. Con estas modificaciones, el Congreso trató de popularizar, por decirlo así al Senado, en cuya virtud el artículo 56 quedó como precepto constitucional en la forma siguiente. *La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.* (Montiel, 1992, p. 700)

Dado el interés que representa el discurso que pronunció Machorro Narváez al pretender sacar adelante el dictamen de la comisión, sin haberlo logrado, no nos resistimos a reproducir la parte conducente de su peroración, en la que expuso una sinopsis de la significación que el Senado ha tenido en diferentes regímenes políticos y lo que debe ser entre nosotros.

El Senado, como lo indica la palabra y todos lo sabemos, desde los tiempos remotos, en los pueblos de la antigüedad ha estado compuesto de las personas de mayor experiencia, sabiduría y edad, como sucedía en Grecia y en Roma; pero no solamente eran la edad y la experiencia lo que se requería, el Senado ha tenido otro carácter en todos los países, desde hace dos mil años es una institución de carácter meramente aristocrático. El Senado siempre ha representado a las clases más altas: en Roma el patriarcado; en Venecia igualmente y hasta en la moderna

Inglaterra la Cámara de los Lores, que equivale a la de los senadores o al Senado de las demás naciones, es la representación directa de las clases más altas. Por este motivo, las naciones europeas, al admitir el régimen representativo en el siglo XIX, comenzando por Francia al entrar los borbones, establecieron el Senado con un carácter verdaderamente aristocrático; allí había curules para los principes de la sangre, para los nobles, para los militares, para el Clero, en fin, todas las clases privilegiadas tenían allí su último reducto; las clases populares entraban a la Cámara de Diputados, a la Cámara de los Comunes, como se dice en Inglaterra. La Cámara alta no es la Cámara de los Comunes, sino la cámara del partido de la nobleza y de los privilegiados.

Por este motivo, al hacerse la Constitución de 1857, desde la Comisión que formó el proyecto hasta la mayoría de los diputados constituyentes de aquella época, estuvieron contrariados al Senado porque veían en él una institución de carácter aristocrático y no obstante las dificultades que se presentaron por la falta de la Cámara colegisladora, se votó en 1857 la Cámara única o sea la Asamblea popular, como representación exclusiva de la opinión del pueblo, entonces el odio, el aborrecimiento al Senado y el recuerdo de los antecedentes históricos que había tenido, fueron completos y triunfó de un modo absoluto en la opinión de los diputados; pasaron algunos años, y en 1874, durante el gobierno del señor Lerdo, durante el cual se procuró hacer las instituciones mexicanas un poco más adaptables, comprendióse la necesidad de que hubiera dos Cámaras, para que la segunda Cámara, compuesta de miembros de más experiencia y conocimientos, revisara los actos de la primera y pudieran así unirse los dos conceptos: la inspiración, la iniciativa, la impetuosidad de la Cámara baja, con la prudencia, la experiencia y, hasta cierto punto, el espíritu conservador de la Cámara alta, y que pudiera ésta hacer contrapeso a la Cámara baja. Entonces apareció el Senado en México: pero si atendemos a las discusiones de entonces y a las de 1857, comprenderán ustedes que el Senado en México no tiene el 'carácter aristocrático que se le ha dado en las otras naciones, sino que se admitió solamente como

cámara colegisladora de la de diputados para la formación de las leyes. De allí viene que el Senado no tenga en México una formación distinta de la Cámara de Diputados; si representara intereses distintos y fuera una Cámara aristocrática, si las clases privilegiadas, los ricos, los industriales, los propietarios, los profesionales, tuvieran representación en la Cámara de Senadores, entonces la formación de esta cámara debería ser de otra manera, como la establecieron las Constituciones de 1843 y 1836, en las cuales los senadores eran electos, dos terceras partes, por las legislaturas locales y la otra tercera parte por la Cámara de Diputados, por el Presidente de la República y por la Suprema Corte de Justicia; era pues, de carácter enteramente privilegiado, era el Gobierno, por decirlo así, que entraba a la formación de la ley, como entidad política, como ser distinto del grupo social... (Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1917, p.p. 183 a 193)

A continuación en el segundo capítulo, se realiza un análisis del poder legislativo mexicano y su perspectiva reciente, describiendo el fundamento constitucional que regula la estructura y funcionamiento interno del congreso así como su integración, organización y descripción de los órganos de gobierno y políticos de ambas cámaras. También se hace mención de los grupos parlamentarios, la junta de coordinación política y la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos. Finalmente se hace referencia a las comisiones y comités de naturaleza legislativa.

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO Y SU PERSPECTIVA RECIENTE

2.1 Fundamento Constitucional

El Artículo 70 constitucional, en sus párrafos segundo al cuarto, establece:

Artículo 70.-...

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su filiación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Sin duda, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es de enorme importancia, ya que en ella se fija el procedimiento para la creación y reforma del cuerpo legislativo, la instalación de cada legislatura y su funcionamiento interno, así como la creación de cada uno de los órganos que la componen, en los que, por supuesto, se incluye a aquél encargado de la función de gobernar la asamblea.

Sin embargo, no es la Ley Orgánica el único cuerpo normativo que rige la vida interna del Congreso. El Reglamento para el Gobierno Interior y los Acuerdos Parlamentarios, son de igual importancia. La relación jerárquica entre estos cuerpos y la amplitud de cada uno de ellos es un tema abierto a debate. Respecto de los acuerdos parlamentarios que rebasan los límites de las leyes orgánicas o los reglamentos, dice Silvano Tossi:

En efecto, o la decisión de la asamblea se refiere a una hipótesis no disciplinada por el reglamento, y entonces –siempre que no lesiones los derechos de las minorías- Esa vale legítimamente por lo que es: una deliberación de la mayoría en materia procedimental, idónea o no para “hacer precedente” pero, en todo caso, sin la pretensión de oponerse como norma, o bien la decisión de la asamblea pretendería derogar el derecho parlamentario escrito, pero entonces sería una violación del reglamento, así que se estaría en presencia de un ilícito. (Tossi, 1985, p. 78)

Así pues, tanto en la Ley Orgánica como en el reglamento se fijan las reglas del funcionamiento del Poder Legislativo, lo cual no implica que sean los únicos ordenamientos a partir de los cuales pueda normarse la vida parlamentaria: los acuerdos entre sus miembros pueden complementarlos. Y aquí surge el debate: ¿puede el reglamento ser modificado en cualquier momento por la legislatura en funciones independientemente de la otra cámara?: ¿puede un acuerdo parlamentario modificar alguna norma del reglamento?.

Respecto de la jerarquía de los acuerdo parlamentarios, por una parte, se sostiene que su existencia no deja sin efectos las disposiciones contenidas en la ley o reglamento sino que suspenden la aplicación de algunos de los preceptos ante determinadas situaciones. Esta flexibilidad encuentra su fundamento en la facultad de autorregulación de la asamblea. Sin embargo cuando los acuerdos parlamentarios contravienen lo establecido en las normas vigentes surge otra perspectiva. Tratándose de una disposición auxiliar, no es el medio idóneo para modificar la regulación de la vida parlamentaria. Por otra parte, puede considerarse que aquellos acuerdos parlamentarios que han sido aprobados por el pleno tienen la misma jerarquía que el reglamento, ya que el artículo 77 fracción tercera de nuestra Constitución autoriza a cada cámara, sin intervención de la otra, a nombrar a los empleados de sus secretarías y hacer el reglamento interior de la misma. Sin embargo, dado que el reglamento aún vigente proviene de 1934 y fue expedido por ambas cámaras, la situación ya no es tan clara.

En todo caso, aquellos acuerdos que no sean votados por el pleno no adquieren tal calidad y no pueden ir más allá del reglamento. Sin embargo, por la ausencia de una normatividad clara que establezca la jerarquía entre la Ley Orgánica, el reglamento y los acuerdos parlamentarios, los arreglos que de este modo se logren llevarán a cuentas la duda sobre si se trata de una manera de ajustar la normatividad a la dinámica de la vida parlamentaria o simplemente de un ilícito, como afirma Silvano Tossi.

Del propio artículo 70 se desprende el carácter excepcional que reviste la Ley Orgánica. A diferencia de otras leyes, la Ley Orgánica del Congreso no requiere la promulgación del Presidente de la República, quien tampoco está facultado para vetarla. Su fundamento de validez se encuentra en la propia Constitución y no en la colaboración de los poderes constituidos. Se trata de una auto prescripción del Poder Legislativo pues, debido a que los ámbitos espacial y personal de validez de la norma son el Congreso mismo y los miembros que la integran, el propio emisor es el destinatario de su mandato.

Por la importancia que este ordenamiento tiene en el proceso de formación de leyes y dentro del sistema político mexicano en general, después de su descripción y antes de iniciar su análisis, es conveniente explicar las bases conceptuales sobre las que éste desarrollará, aclarando así por qué se hace énfasis en algunos puntos soslayando otro, acaso todavía más cuando se hace un esfuerzo por ir más allá de la simple descripción de los preceptos legales aplicables.

2.2 Integración

La Cámara de Diputados en México se compone por 500 diputados electos en su totalidad cada tres años conforme a un sistema mixto: 300 son electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales

uninominales^{*} y 200 según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales. Por cada diputado propietario existe un suplente.

Por su parte, la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores electos en su totalidad cada seis años, de los cuales dos son elegidos en cada estado y en el Distrito Federal por el principio de mayoría relativa; uno es asignado en cada entidad federativa y el Distrito Federal a la primera minoría, y los 32 restantes son electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial. Al igual que en la Cámara de Diputados, en la de Senadores existe por cada senador propietario, un suplente.

En México se encuentra prohibida la reelección inmediata de los legisladores,^{**} lo que ha constituido un grave obstáculo para la profesionalización de este órgano y la elevación de la calidad de sus miembros: menosprecia la experiencia y los conocimientos adquiridos por quienes se han desempeñado alguna vez como legisladores, entorpece el desarrollo de una carrera parlamentaria y dificulta la conformación de un espíritu de cuerpo y de una tradición parlamentaria, así como la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad permanente y compleja.

El ejercicio de las funciones de los diputados y senadores durante tres años constituye una Legislatura, computándose el año legislativo del 1o. de septiembre al 31 de agosto siguiente, existiendo dos periodos de sesiones por año legislativo, uno a partir del 1o. de septiembre hasta el 15 de diciembre y otro a partir del 15 de marzo hasta el 30 de abril, pudiendo efectuarse también periodos extraordinarios.

* La demarcación territorial de los distritos electorales se determina mediante la división de la población total del país entre 300.

** Esta limitación a la reelección legislativa fue establecida en México en el año de 1935.

2.3 Organización

La Mesa de Decanos es el órgano encargado de la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara respectiva. Está integrada por siete miembros en la Cámara de Diputados y cinco en la Cámara de Senadores, seleccionados de acuerdo con su antigüedad en el desempeño de las tareas legislativas y, en caso de antigüedades iguales, de conformidad con el número de legislaturas en que se hubieren desempeñado y, finalmente, con su edad. En ambas cámaras, el legislador de mayor antigüedad se desempeña como el presidente de la Mesa de Decanos.

Este órgano se disuelve una vez que se haya elegido a los miembros de la Mesa Directiva (Arts. 15 y 60 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión).

2.4 La Mesa Directiva

La Mesa Directiva es el órgano supremo y rector del pleno de la asamblea. Se encarga de la conducción del debate legislativo, de los trabajos parlamentarios y de la representación de la institución parlamentaria dentro y fuera del recinto en que se sesiona, ya sea en el territorio nacional o en el extranjero.

En la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva se integra por siete miembros; un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, quienes durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos (Art. 17).

El principio de mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes que se establece para elegir a estos siete funcionarios a partir de una lista propuesta por los grupos parlamentarios hace necesaria la formación de consensos respecto de quiénes deben desempeñar estos cargos, ya que ningún partido político puede nombrarlos por sí mismo aunque tenga mayoría absoluta en el Pleno. Los grupos parlamentarios deben cuidar que los candidatos propuestos

para integrar la mesa sean personas con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas (Arts. 17 y 18).

Dada la naturaleza imparcial que deben revestir las funciones de la Mesa Directiva, sus miembros no podrán serlo al mismo tiempo de una comisión ni los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de ella (Arts. 17 y 43).

El primer año de ejercicio de la Legislatura, la Mesa Directiva se elige en la sesión constitutiva de la cámara. Si para el 31 de agosto de ese año no se han logrado los consensos necesarios para su elección, la Mesa de Decanos ejercerá las atribuciones de la Mesa Directiva por un periodo que no podrá prolongarse más allá del 5 de septiembre. En los dos años subsecuentes, la elección se efectuará durante la sesión preparatoria de la cámara que inicia dichos periodos y la conducirán los miembros de la mesa que concluye su ejercicio. Si en dicha sesión no se alcanza la mayoría calificada requerida, esa mesa continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes con el objeto de que se alcancen los entendimientos necesarios (Arts. 15 y 17).

Los integrantes de la Mesa Directiva sólo podrán ser removidos de su cargo por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en la cámara —el mismo quórum que se necesita para su nombramiento— y por las siguientes causas (Art. 19):

- Transgredir en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso General.
- Incumplir los acuerdos del Pleno cuando se afecten las atribuciones constitucionales y legales de la cámara, y

- Dejar de asistir, reiteradamente y sin causa justificada, a las sesiones de la cámara o a las reuniones de la Mesa Directiva.

La Mesa Directiva es dirigida y coordinada por su presidente; se reúne por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que ella misma acuerde durante los recesos, observando en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad. A las reuniones de la Mesa Directiva concurrirá el Secretario General de la Cámara, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten (Art. 20 y 21).

Como órgano colegiado, la Mesa Directiva adoptará sus decisiones por consenso y, en caso de no lograrse el mismo, por la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate, el presidente de la mesa tendrá voto de calidad. En el proceso de toma de decisiones, el secretario general de la cámara participa con voz pero carece de voto (Art. 21).

En las ausencias temporales del presidente de la Mesa Directiva, los vicepresidentes lo sustituirán de conformidad con el orden de prelación establecido en la lista electa. Si el tiempo de ausencia es mayor a 21 días en periodos de sesiones, o de 45 durante los recesos, la propia mesa acordará la designación de un "vicepresidente en funciones de presidente", y se considerará vacante el cargo hasta la elección correspondiente, para cumplir con el periodo para el que fue elegida la Mesa Directiva (Art. 19).

Durante las ausencias temporales de los demás integrantes de la mesa Directiva, se procederá a su sustitución de conformidad con el orden de prelación establecido en la lista electa. Si el tiempo de ausencia es mayor a 21 días durante los periodos de sesiones o de 55 en periodos de receso, el puesto se considerará vacante y se procederá a la elección respectiva, la cual se realizará mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno (Art. 18).

La Mesa Directiva conduce las sesiones de la cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios. Garantiza, asimismo, que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y en la Ley. También realiza la interpretación auténtica de las disposiciones tanto de la Ley Orgánica como de los demás ordenamientos de la actividad parlamentaria en lo que se refiera al cumplimiento de sus atribuciones y a la adecuada conducción de la sesión (Art. 20).

Otras facultades de la Mesa Directiva son: formular y cumplir el orden del día para las sesiones conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria, durante la LVIII Legislación será su responsabilidad elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo (Art. 20).

En lo particular, el presidente de la Mesa Directiva es el presidente y representante legal de la Cámara de Diputados y expresa su unidad, garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo. Es facultad del presidente conducir las relaciones institucionales de la Cámara y velar por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y las de los grupos parlamentarios, haciendo prevalecer el interés general de la cámara por encima de los intereses particulares o de grupo (Art. 22).

Los vicepresidentes y secretarios asisten al presidente en el ejercicio de sus funciones, que son las de la Mesa Directiva.

La Mesa Directiva de la Cámara de Senadores cuenta con ocho miembros; un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos durante la sesión constitutiva de la cámara por voto de la mayoría absoluta de los senadores presentes, a diferencia de la mayoría calificada de dos tercios que se necesitan en la Cámara de Diputados. Los miembros la Mesa Directiva durarán un año legislativo en funciones y podrán ser reelectos (Art. 62).

Los integrantes de la mesa directiva sólo podrán ser removidos de sus cargos por transgredir en forma reiterada las disposiciones de la Ley Orgánica, del Reglamento, o los acuerdos de la propia mesa y de la cámara. Para ello, se requiere que algún senador presente una moción, que se adhieran a ella por lo menos cinco senadores y que sea aprobada por votación nominal por las dos terceras partes de los miembros presentes, después de que se someta a discusión, en la cual podrán hacer uso de la palabra hasta seis senadores, tres a favor y tres en contra (Art. 65).

A diferencia de la Cámara de Diputados, la elección de la Mesa Directiva para la Cámara de Senadores supone la existencia de una mayoría de senadores de un sólo partido o de una sola coalición de partidos, ya que no se establece ningún procedimiento para que, en caso de no conseguirse el número de votos necesarios, pueda extenderse el plazo de negociación de modo que la cámara no opere sin un órgano director de los debates. Sólo se establece que antes del inicio de cada año legislativo subsecuente, la Cámara de Senadores realizará, dentro de los 10 días anteriores a la apertura de sesiones, una junta previa para elegir a la Mesa Directiva (Art. 61).

Para la Cámara de Senadores no se establece el requisito de una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia, respeto a la convivencia y experiencia en la conducción de asambleas para la postulación de dichos candidatos.

En cambio, si se establecen requisitos explícitos para que una iniciativa para remover a algún miembro de la Mesa Directiva pueda llegar a votarse en el Pleno. Es importante señalar que el requisito de mayoría calificada de dos tercios de los senadores presentes para remover a algún miembro de la Mesa Directiva, que supera al de la mitad más uno que se necesita para designarlo, favorece la estabilidad en el desempeño de su encargo.

Al igual que en la Cámara de Diputados, en su desempeño la Mesa Directiva del Senado aplicará los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad, haciendo prevalecer el interés general de la cámara por encima de los intereses particulares o de grupo (Arts. 66 y 67).

El funcionamiento de la Mesa Directiva varía dependiendo de la facultad que ejerza. A diferencia de la Cámara de Diputados, no se establece una periodicidad mínima para sus sesiones y la mayoría de las facultades de la Mesa son desarrolladas en forma individual por su presidente. Si no se trata de una facultad de su presidente -conducción de la asamblea, protocolo, y presentación del presupuesto, expedición de nombramientos y remociones de los funcionarios de la cámara-, las decisiones se toman colegiadamente por la mayoría absoluta de los miembros presentes, siempre y cuando se cumpla con el quórum de instalación, que es de cinco sus integrantes. En caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad (Arts. 62 y 66).

Un aspecto que no debe soslayarse es que, a diferencia de la Cámara de Diputados donde las decisiones del presidente no son revocables, en el Senado el presidente estará subordinado al voto del Pleno, el cual podrá ser consultado cuando lo solicite algún senador y cinco más se adhieran a su solicitud (Art. 68).

En sus ausencias temporales, el presidente de la Mesa Directiva será suplido por el vicepresidente que corresponda de acuerdo con el orden en que hayan sido

electos. En caso de ausencia de todos los vicepresidentes, es el propio presidente que habrá de ausentarse quien podrá designar a cualquiera de los secretarios para conducir el debate durante las sesiones (Art. 63).

A pesar de que no se establece ningún plazo máximo para las ausencias temporales del presidente de la Mesa Directiva, ni para la de alguno de sus miembros, en caso de vacantes de cualquiera de sus integrantes se procederá a elegir por mayoría absoluta de los senadores presentes a la persona que habrá de concluir el periodo en la posición vacante (Art. 63).

La Mesa Directiva preside los debates y votaciones del Pleno, formula el orden del día distinguiendo los asuntos deliberativos de los de trámite, tomando en cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los senadores, de conformidad con las disposiciones reglamentarias (Art. 66). También conduce las relaciones institucionales de la cámara y presenta al Pleno, para su aprobación, el proyecto de presupuesto anual de egresos de la cámara que le presente la Comisión de Administración, así como los presupuestos mensuales de la cámara; asigna los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios; organiza y supervisa las funciones a cargo de las secretarías generales, la tesorería, el servicio civil de carrera, y crea las unidades administrativas que requiera la cámara (Art. 66).

Finalmente, la Mesa Directiva está facultada para expedir, conforme a la normatividad aplicable, el nombramiento o el oficio de remoción de los mandos medios y superiores de los servidores públicos de la cámara. Otra de sus funciones son las relativas a la reducción y reformas de los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la tesorería y el servicio civil de carrera, los cuales se regirán por las reglas y procedimientos establecidos para la formación de leyes y decretos (Art. 66).

Las facultades de Mesa Directiva se ejercen a través de su presidente, quien es el presidente de la cámara y su representante jurídico. Es él quien puede abrir, prorrogar o suspender las sesiones, aplicar al reglamento de debates, y excitar a cualquiera de las Comisiones de la Cámara a que presenten dictamen del asunto que se les hayan turnado (Art. 67).

El presidente de la Mesa Directiva dirige las tareas de las secretarías generales, la tesorería, las unidades administrativas y el centro de capacitación y formación permanente del servicio civil de carrera, con el objeto de asegurar su buen desempeño. Estas facultades pueden delegarse en los vicepresidentes y secretarios, pero únicamente con señalamiento expreso e informe al Pleno de a cuál integrante de la mesa corresponde cada función delegada (Art. 67).

Los vicepresidentes y secretarios asisten al presidente en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales.

2.5 Los Grupos Parlamentarios

La naturaleza de los grupos parlamentarios consiste en que son un conjunto de diputados unidos por su afiliación de partido a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la cámara.

El grupo parlamentario se integra, por lo menos, con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la cámara (Art. 26).

En la primera sesión ordinaria de cada Legislatura, los diputados de cada partido político presentarán a la Secretaría General el acta en que hayan decidido

* Quizá sea esta uno de los aspectos más relevantes de la organización interna de las cámaras. El papel de los legisladores, los recursos con que cuenten para realizar sus funciones y la transparencia en la utilización de estos recursos dependerán en gran medida de las normas internas de los grupos.

constituirse como grupo, especificando el nombre del mismo, la lista de sus integrantes y el nombre del diputado que fungirá como coordinador y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas (Art. 26).

Los grupos parlamentarios funcionan internamente por las normas que sus propios miembros acuerden al momento de constituirse como grupo, según lo dispongan los estatutos del partido político en que militen (Art. 26).

En el salón de sesiones, los miembros de cada grupo parlamentario ocuparán curules que, en lo posible, describan un área regular y continua (Art. 29).

Para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los grupos parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de los diputados (Art. 28).

El coordinador es quien expresa la voluntad del grupo parlamentario, promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (Art. 27).

Durante el ejercicio de la legislatura, será también el coordinador quien comunicará a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo parlamentario (Art. 27).

La Junta de Coordinación Política asignará a los grupos parlamentarios, de acuerdo con su representatividad, recursos, locales adecuados y una subvención mensual formada por una suma fija de carácter general y otra variable en función del número de diputados que lo conformen (Art. 29).

Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro existente serán considerados como diputados sin partido; se les guardarán las mismas consideraciones que a todos los legisladores y se les apoyará conforme a las posibilidades de la Cámara (Art. 30).

La integración, funcionamiento y facultades de los grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores son análogas a las de la Cámara de Diputados, con algunas particularidades (Arts. 71 a 79).

Respecto de sus prerrogativas, será en la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores donde se determine, en proporción al número de sus integrantes con respecto del total de miembros de la cámara y conforme a las posibilidades presupuestarias, el monto de los recursos y los locales que se requieren para su funcionamiento (Art. 77).

2.6 La Junta de Coordinación Política

La naturaleza de la Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la cámara. Por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con el fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condición de ejercer sus atribuciones (Art. 33).

La Junta de Coordinación Política se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario a más tardar en la segunda sesión ordinaria que celebre la cámara al inicio de la Legislatura (Art. 31 y 35).

La Junta de Coordinación Política debe sesionar, a convocatoria de su presidente, por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos (Art. 35 y 36).

Las decisiones en su interior se toman por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario (Art. 35).

El coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con mayoría en la cámara presidirá los trabajos de la Junta de Coordinación Política durante toda la Legislatura (Art. 31).

Esta disposición revela la naturaleza de la Junta, esto es, la de ser un órgano de entendimiento a través del cual se canalice la pluralidad de la cámara, pues, dado el sistema de voto ponderado, salvo para el caso de decisiones en que la ley establezca una mayoría especial, todas ellas se tomarán por el coordinador del partido mayoritario.

Sin embargo, en caso de que ningún grupo parlamentario cuente con la mayoría absoluta de los escaños, la responsabilidad de presidir la junta tendrá una duración anual y se encomendará, sucesivamente, a los coordinadores de los grupos en orden decreciente del número de legisladores que los integren (Art. 31).

En caso de ausencia temporal o definitiva del presidente de la Junta, el grupo parlamentario al que pertenezca informará de inmediato el nombre del diputado que lo sustituirá, en el entendido de que todos los integrantes de la Junta podrán ser cubiertos en sus ausencia, temporales de conformidad con las reglas internas de cada grupo parlamentario (Art. 32).

A las reuniones de la Junta de Coordinación Política concurrirá el secretario general de la cámara, con voz pero sin voto, quien preparará los documentos necesarios para las reuniones, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos que se adopten (Art. 35).

En la Junta de Coordinación Política, los coordinadores de los grupos parlamentarios impulsan la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo (Art. 34).

Otras facultades de la Junta de Coordinación Política son proponer la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas; presentar al Pleno para su aprobación el anteproyecto de presupuesto anual de la cámara, asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios (Art. 34).

Con estas facultades, la Junta reúne gran parte de las atribuciones del órgano de gobierno de la asamblea y representa la instancia última que podrá resolver los conflictos que en ella se susciten.

Finalmente, la Junta de Coordinación Política tiene facultad de presentar al Pleno y a la Mesa Directiva proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la cámara, en su actuación como órgano colegiado. En la LVIII Legislatura será su responsabilidad elaborar el anteproyecto de la parte relativa del estatuto de carrera administrativa y financiera, además de las que le atribuya el reglamento (Art. 34).

El presidente de la Junta de Coordinación Política dispone la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual y propone criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, el calendario para su desahogo, y los puntos de orden del día de las sesiones del Pleno (Art. 36).

El presidente de la Junta es quien vela por el cumplimiento de los acuerdos que en ella se adopten (Art. 36).

Al inicio del periodo constitucional de cada legislatura se conformará la Junta de Coordinación Política, la cual, a diferencia de la Cámara de Diputados, se integra no sólo por los coordinadores de los grupos parlamentarios, sino que incluye, además, a dos senadores del grupo mayoritario y a uno más del grupo que constituya la primera minoría. También, la Junta cuenta con un secretario técnico (Art. 81).

Con estas medidas aumenta el número de opiniones y perspectivas que pueden influir en sus reuniones; siendo que se trata de uno de los órganos más importantes para el gobierno interior de la cámara.

La Junta de Coordinación Política sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y una vez al mes durante los recesos. A estas reuniones podrán asistir los miembros de las juntas directivas de las comisiones, los senadores y los funcionarios de la Cámara para tratar asuntos de su competencia, siempre y cuando hayan sido convocados al efecto e informando de ello al Presidente del Senado (Art. 83).

El coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado en la Junta será su presidente por el término de una Legislatura (Art. 81).

En caso de que ningún partido cuente con dicha mayoría, la Presidencia de la Junta se ejercerá en forma alternada y para cada año legislativo por los coordinadores de los grupos parlamentarios que representen al menos el 25 por ciento del total de la Cámara. Será el coordinador del grupo parlamentario con mayor número de senadores quien determine en qué orden se ejercerá el derecho anual de presidir la Junta (Art. 81).

En caso de ausencia de alguno de los coordinadores, será él mismo Coordinador, antes de ausentarse, quien nombrará al Senador que lo represente.

Sin embargo, mediante el acuerdo firmado por la mayoría de los integrantes de cada grupo parlamentario es posible nombrar y sustituir libremente a quien los represente en la Junta de Coordinación Política (Art. 81).

En la Cámara de Senadores, el responsable de preparar los documentos para las reuniones, elaborar las actas y comunicar los acuerdos a las instancias correspondientes será un secretario técnico designado por el presidente para tal efecto.

Las facultades de la Junta de Coordinación Política en la Cámara de Senadores son análogas a las que tiene en la Cámara de Diputados, pero además incluyen la designación de los miembros de la Comisión Permanente y la elaboración del programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y los puntos del orden del día, funciones estas últimas que en la Cámara de Diputados las realiza la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos a propuesta del presidente de la Junta de Coordinación Política (Art. 82).

Por su parte, en la Cámara de Senadores, el presidente de la Junta es quien tiene atribución de presentar el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo, y es quien asegura el cumplimiento de sus acuerdos (Art. 84).

2.7 La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos es un órgano exclusivo de la Cámara de Diputados que se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios -los miembros de la Junta de Coordinación Política- más el presidente de la Mesa Directiva -el presidente de la cámara- y quedará

integrada a más tardar el día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política (Art. 37).

La conferencia debe reunirse a convocatoria de su presidente o a solicitud de los coordinadores de tres o más grupos parlamentarios, por lo menos cada quince días en periodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos (Art. 37).

A las reuniones de la conferencia podrán acudir los presidentes de las comisiones cuando se traten asuntos de su competencia y hayan sido convocados para tal efecto (Art. 37).

La conferencia adoptará sus resoluciones por consenso y, en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios. El presidente de la cámara, que también preside la conferencia, sólo votará en caso de empate (Art. 37).

El secretario general de la cámara actuará como secretario de la conferencia, acudirá con voz pero sin voto a sus reuniones, preparará los documentos necesarios, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos (Art. 37).

Las atribuciones de la conferencia son: establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones. el calendario para su desahogo, y la integración básica del orden del día de cada sesión; proponer al Pleno el proyectos de estatuto de la Secretaría General, las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros y demás centros y unidades, así como lo relativo al servicio de carrera; impulsar el trabajo de las comisiones, y someter al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de secretario general y contralor de la cámara (Art. 38).

2.8 Las Comisiones

Las comisiones son la esencia del trabajo legislativo y representan las formas de organización que adoptan los legisladores para analizar y dictaminar las iniciativas de Ley y decreto presentadas por cualquiera de los sujetos a quienes la Constitución confiere este derecho, promoviéndose así la distribución de los trabajos y la especialización de los legisladores en determinadas materias del quehacer nacional. Asimismo, a ellas corresponde realizar el trabajo técnico legislativo y de fiscalización del ejecutivo en las materias específicas de su competencia, constituyéndose en un nivel medio de decisión entre los legisladores en lo individual y el Pleno de la cámara, que facilita la discusión de los temas y permite un primer acercamiento de los diferentes grupos parlamentarios.

La Ley Orgánica define las comisiones como órganos constituidos por el Pleno que, por medio de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales. Existen varios tipos de comisiones: las ordinarias, las de investigación, las jurisdiccionales, la de conferencia y las especiales.

Las comisiones ordinarias tienen a cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio, y sus competencias se corresponden, en lo general, con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio con el objeto de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados deben hacerse del conocimiento del Ejecutivo.

Las comisiones jurisdiccionales intervienen en los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos en los términos de la Constitución y la Ley.

Las comisiones de conferencia están formadas por legisladores de las dos cámaras, su finalidad es hacer más expedito el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.

Las comisiones especiales, exclusivas de la Cámara de Diputados, se conforman por acuerdo del Pleno y están integradas por el número de diputados y por el plazo que determine la asamblea, cuando lo estime necesario, para tratar un asunto específico.

Actualmente existen las siguientes comisiones ordinarias:

Cámara de Diputados

I.	Agricultura y Ganadería	XXII.	Juventud y Deporte
II.	Asuntos Indígenas	XXIII.	Marina
III.	Atención a Grupos Vulnerables	XXIV.	Medio Ambiente y Recursos Naturales
IV.	Ciencia y Tecnología	XXV.	Participación Ciudadana
V.	Comunicaciones	XXVI.	Pesca
VI.	Cultura	XXVII.	Población, Fronteras y Asuntos Migratorios.
VII.	Defensa Nacional	XVIII.	Presupuesto y Cuenta Pública
VIII.	Desarrollo Metropolitano	XXIX.	Puntos Constitucionales
IX.	Desarrollo Rural	XXX.	Radio, Televisión y Cinematografía
X.	Desarrollo Social	XXXI.	Recursos Hidráulicos
XI.	Distrito Federal	XXXII.	Reforma Agraria
XII.	Economía	XXXIII.	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
XIII.	Educación Pública y Servicios Educativos	XXXIV.	Relaciones Exteriores
XIV.	Energía	XXXV.	Salud
XV.	Equidad y Género	XXXVI.	Seguridad Pública

XVI. Fomento Cooperativo y Economía Social	XXXVII. Seguridad Social
XVII. Fortalecimiento del Federalismo	XXXVIII. Trabajo y Previsión Social
XVIII. Gobernación	XXXIX. Transportes
XIX. Hacienda y Crédito Público	XL. Turismo
XX. Jurisdiccional	XLI. Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
XXI. Justicia y Derechos Humanos	XLII. Vivienda

Cámara de Senadores

I. Administración	XXV. Hacienda y Crédito Público
II. Agricultura y Ganadería	XXVI. Jubilados y Pensionados
III. Asuntos fronterizos	XXVII. Jurisdiccional
IV. Asuntos Indígenas	XXVIII. Justicia
V. Biblioteca y Asuntos Editoriales	XXIX. Juventud y Deporte
VI. Ciencia y Tecnología	XXX. Marina
VII. Comercio y Fomento Industrial	XXXI. Medalla Belisario Domínguez
VIII. Comunicaciones y Transportes	XXXII. Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca
IX. Defensa Nacional	XXXIII. Población y Desarrollo
X. Derechos Humanos	XXXIV. Puntos Constitucionales
XI. Desarrollo Regional	XXXV. Recursos Hidráulicos
XII. Desarrollo Rural	XXXVI. Reforma Agraria
XIII. Desarrollo Social	XXXVII. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
XIV. Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	XXXVIII. Relaciones Exteriores
XV. Distrito Federal	XXXIX. Relaciones Exteriores, América del Norte
XVI. Educación y Cultura	XL. Relaciones Exteriores, América Latina y Caribe

XVII. Energía	XLI. Relaciones Exteriores, Asia - Pacífico
XVIII. Equidad y Género	XLII. Relaciones Exteriores, Europa y África
XIX. Estudios Legislativos	XLIII. Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales
XX. Estudios Legislativos, Primera	XLIV. Relaciones Exteriores, ONG's
XXI. Estudios Legislativos, Segunda	XLV. Salud y Seguridad Social
XXII. Federalismos y Desarrollo Municipal	XLVI. Trabajo y Previsión Social
XXIII. Fomento Económico	XLVII. Turismo
XXIV. Gobernación	XLVIII. Vivienda

Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura para todo el término de la misma. Tendrán hasta 30 miembros y ningún diputado podrá pertenecer a más de dos de ellas, a menos de que se trate de miembros de la comisión jurisdiccional o de las comisiones de investigación.

Los integrantes de la Mesa Directiva no podrán formar parte de las comisiones (Art. 43).

Son los coordinadores de los grupos parlamentarios quienes, a través de la Junta de Coordinación Política, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones, proponen a sus integrantes y postulan a quienes deban fungir como sus presidentes y secretarios (Art. 43).

Al efectuar dichos nombramientos deberán tomar en cuenta la pluralidad representada en la Cámara, por lo cual, si la dimensión de algún grupo parlamentario no permite la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el coordinador del grupo correspondiente (Art. 43).

Es importante señalar que si algún miembro de alguna comisión decide separarse del grupo parlamentario al que pertenecía, el coordinador del grupo podrá solicitar su destitución. Incluso sin que medie una separación, el coordinador puede solicitar la sustitución temporal o definitiva en las comisiones de los diputados miembros de su grupo (Art. 43).

Las comisiones sesionan por lo menos una vez al mes. Sus miembros están obligados a asistir a todas las reuniones. Las comisiones pueden celebrar, además de las ordinarias, reuniones de información y audiencia a las que inviten a participar a representantes de grupos de interés, asesores, peritos o cualquier persona que pueda aportar conocimientos y experiencia sobre el asunto de que se trate (Arts. 44 y 45).

En el capítulo relativo a la Cámara de Diputados de la Ley de la materia no se establece ningún quórum de instalación ni de votación para el trabajo de las comisiones, materia que actualmente se regula en un acuerdo parlamentario, el cual remite a las reglas de funcionamiento del Pleno de la cámara.

Para el cumplimiento de sus tareas, las comisiones podrán establecer subcomisiones o grupos de trabajo que reflejen la pluralidad representada en cada una de ellas (Art. 44).

La principal función de las comisiones es dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (Art. 45).

También tiene encomendada la tarea de preparar un programa anual de trabajo, rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, resolver los asuntos que les

turne la Mesa Directiva, cumplir con los acuerdos del Pleno y lo que ellas mismas adopten en relación a materias de su competencia (Art. 45).

A las comisiones ordinarias cuya materia sea equivalente a los ramos de la administración pública federal corresponde hacer el estudio, según su competencia, del informe que sobre el Estado que guarda la administración debe rendir el Presidente de la República anualmente, el primer día de septiembre, debiendo formular un documento en el que hagan constar las conclusiones de su análisis, para lo cual podrán solicitar mayor información o la comparecencia del titular de la dependencia en el seno de la comisión. Sin embargo, si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran de la presencia en el Pleno de la Cámara del titular de la dependencia, podrá solicitársele su comparecencia ante la asamblea (Art. 45).

Asimismo, en la Cámara baja, las comisiones ordinarias deben proporcionar, dentro de los sesenta días siguientes a la recepción del Informe Presidencial, opinión fundada sobre los asuntos de su competencia a la comisión de presupuesto y cuenta pública con base en los informes que rinda el ejecutivo y demás entidades fiscalizadas. Esta opinión fundada tiene por objeto hacer aportaciones a dicha comisión sobre aspectos presupuestales específicos en relación con el cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la administración pública para que sean consideradas en la revisión de la cuenta pública (Art. 45).

Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, pueden solicitar información o documentación a las dependencias o entidades de la administración pública federal relacionadas con asuntos de su competencia, los titulares de las dependencias respectivas estarán obligados a proporcionar la información no reservada dentro de un plazo razonable. Si la misma no fuera remitida, la comisión podrá dirigir oficialmente una queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República (Art. 45).

Todos los anteriores son elementos novedosos de la nueva Ley Orgánica que antes no existían y que fortalecen el papel del poder legislativo frente al ejecutivo federal al precisar los mecanismos por medio de los cuales se realizará uno de los fines de la institución parlamentaria, el control de las acciones del ejecutivo, en este caso, del control presupuestal.

En la Cámara de Senadores las comisiones funcionan en forma análoga a las de la Cámara de Diputados, sin embargo, tienen algunas particularidades.

Se integran por quince miembros que no pueden pertenecer a más de cuatro de ellas y cuentan con un presidente y dos secretarios (Arts. 91 y 104).

La Cámara podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones o subdividirlas en secciones según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios (Art. 95).

Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Los dictámenes que se produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de los senadores que las integren. Si alguno o algunos de ellos disienten del parecer de la mayoría, podrán presentar por escrito un voto particular (Art. 94).

La Comisión de Estudios Legislativos participa, junto con las otras comisiones ordinarias que correspondan, en el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos (Art. 89).

La Comisión de Administración presentará a la cámara, por conducto de la Mesa Directiva, para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados, el apoyo a los grupos parlamentarios y los otros gastos de la cámara, dando cuenta del ejercicio correspondiente del mes anterior (Art. 99).

2.9 Los Comités

Los comités son los órganos exclusivos de la Cámara de Diputados cuya función es auxiliar en las actividades administrativas y académicas de la cámara, distintas a las que constituyen las tareas jurídicas de las comisiones. Se integran por disposición del Pleno y tendrán la duración que fije el acuerdo de su creación (Art. 46).

2.10 La Organización Técnica y Administrativa: La Secretaría General

Para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones Legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, la cámara cuenta con una Secretaría General y con una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los Servicios parlamentarios, Administrativos y Financieros. También contará con una Contraloría Interna (Arts. 47 y 53).

La Secretaría General constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados, para lo cual se subdivide en una Secretaría de Servicios Parlamentarios y en una Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros (Art. 48).

El secretario general se nombra a propuesta de los coordinadores de los grupos parlamentarios a través de la Conferencia de Coordinación política y necesita para su aprobación del voto en el Pleno de las dos terceras partes de los diputados presentes; permanece en su cargo por el término de cada Legislatura, pudiendo ser reelecto. Durante el proceso de selección de un nuevo funcionario, el secretario general saliente permanecerá en funciones hasta que se elija a su sucesor (Art. 48).

Para poder ser designado secretario general hace falta cumplir ciertos requisitos: ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad; estar en pleno

goce de sus derechos; contar con título profesional legalmente expedido; acreditar conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo; no haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena de privación de la libertad y no haber sido, durante los últimos cinco años, miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular (Art. 48).

La Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros se integran con funcionarios de carrera.

El funcionamiento de estas unidades se regirá por lo que disponga el Estatuto.

El secretario general de la Cámara de Diputados está facultado para concurrir con voz pero sin voto, a las reuniones de la Mesa Directiva y es el funcionario que se encarga de preparar los documentos necesarios para el buen desarrollo de las mismas y de llevar el registro de los acuerdos que se adopten. Asimismo, le corresponde preparar los elementos necesarios para la celebración de la sesión constitutiva de la cámara; fungir como secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos Legislativos; dirigir los trabajos y supervisar las atribuciones, así como el correcto funcionamiento de las secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros; ejecutar y vigilar que se cumplan los acuerdos de la Conferencia de coordinación política; formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera, e informar trimestralmente a la conferencia sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ellas y respecto del desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros (Arts. 21 y 48).

La Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, tiene entre sus funciones, las de asistencia técnica a la Mesa Directiva; apoyo a las

sesiones y comisiones, de archivo y las relacionadas con el *Diario de Debates*. Además, se encuentran adscritos a ella los centros de Estudios de Finanzas Públicas, de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Art. 49).

Asimismo, al Secretario de Servicios Parlamentarios le corresponde velar por la imparcialidad de los servicios a su cargo y realizar la compilación y registro de los acuerdos, precedentes y prácticas parlamentarias; asistir al secretario general, dirigir los trabajos de las áreas a él adscritas, realizar estudios en materia administrativa, procedimental y de derecho comparado (Art. 50).

La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros tiene a su cargo los servicios relacionados con recursos humanos y materiales, tesorería, servicios generales y de informática, servicios jurídicos, servicios médicos, servicios de seguridad y de atención a diputados. A su titular, al igual que al de Servicios Parlamentarios, le corresponde asistir al secretario general, dirigir los trabajos de las áreas adscritas a él y realizar estudios de carácter administrativo y financiero (Arts. 51 y 52).

La Cámara de Diputados cuenta con su propia Contraloría interna, encargada de recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. La contraloría se ubica en el ámbito de responsabilidades de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, a la cual presenta informes trimestrales sobre el cumplimiento de sus funciones. y su titular es nombrado a propuesta de la propia conferencia por las dos terceras partes de los diputados presentes, en el Pleno (Art. 53).

Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y administrativo al interior de las cámaras se instituyó el Servicio Civil

de Carrera, así como el Centro de Capacitación y Formación Permanentes de los funcionarios públicos integrantes de la misma. Estos organismos son independientes entre sí. En la Cámara de Diputados, esta unidad estará a cargo de un coordinador que será nombrado conforme a los requisitos que se establezcan en el propio Estatuto del Servicios Civil de Carrera.

El estatuto que regirá el servicio civil de carrera será aprobado por el Pleno. Sin embargo, la presentación del proyecto corresponde, en el caso de la Cámara baja, a la Conferencias para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.*

La Ley Orgánica señala el contenido mínimo que debe tener el Estatuto del Servicio Civil de Carrera al interior de la Cámara Baja, así como a las bases a que deben sujetarse las normas y procedimientos para la conformación de los servicios parlamentario, administrativo y financiero de carrera. Los cuerpos de la función legislativa y administrativa deben integrarse por niveles y rangos propios -diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica de la cámara-, a través de los cuales se realizan las promociones. Para ingresar a ellos es necesario acreditar los requisitos que señala el estatuto y asistir a los cursos que imparte la Unidad de Capacitación y Formación Permanente; y para permanecer en ellos o ser sujetos de promoción alguna se exige acreditar los exámenes de los programas de actualización y especialización que imparte la unidad, así como una evaluación anual (Arts. 56 y 57).

En el Senado la organización técnica o administrativa funciona de forma análoga a la Cámara de Diputados, con algunas particularidades.

En la Cámara de Senadores existen no una sino dos Secretarías Generales; la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y la Secretaría General de Servicios Administrativos, cuyos titulares son propuestos al Pleno por la Mesa

* De conformidad con el tercer párrafo fr la fracción VI del artículo tercero transitorio del decreto de publicación de la nueva Ley Orgánica del Congreso, este estatuto debe expedirse a más tardar dentro del primer año del ejercicio de la LVIII Legislatura.

Directiva y electos por la mayoría de los senadores presentes, sin que se establezca requisito alguno para ocupar estos cargos (Arts. 106 a 108).

Las funciones que en la Cámara de Diputados ejerce la Secretaría de Servicios Parlamentarios, en el Senado las cumple la Secretaría General del mismo nombre, sin que tenga a su cargo los centros de estudios, pues no existen en la Cámara Alta (Art. 109).

Las funciones que en la Cámara de Diputados corresponden a la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, en el Senado las cumple la Secretaría General de Servicios Administrativos (Art. 110).

La Contraloría Interna del Senado tiene funciones menos amplias que en la Cámara de Diputados, pues está concentrada en la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la cámara. Su titular no es nombrado a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que no existe en el Senado, ni por mayoría calificada; se elige a propuesta de la Junta de Coordinación Política por los votos de la mayoría de los senadores presentes. La periodicidad del informe que debe rendir la contraloría también es diferente, pues en el Senado se presenta semestralmente ante la Mesa Directiva (Arts. 112 y 113).

El Centro de Capacitación y Formación Permanente del Senado, también depende de la Mesa Directiva y no de un coordinador nombrado para tal efecto. En la Cámara de Senadores el proyecto de estatuto lo presenta la Comisión de Estudios Legislativos.

2.11 Funcionamiento

El Congreso de la Unión celebra dos periodos de sesiones al año. El primero tiene verificativo del 1o. de septiembre al 15 de diciembre, excepto en el año en que el Presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso las sesiones podrán

extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo de sesiones va del 15 de marzo al 30 de abril de cada año. No obstante, por acuerdo de las dos cámaras se puede dar término a cualquiera de los dos periodos de forma anticipada. Asimismo, el Congreso en su conjunto, o una de sus cámaras, pueden ser convocados a periodos extraordinarios de sesiones.

Durante los recesos del Congreso funciona una Comisión Permanente de 37 miembros, conformada por 19 diputados y 18 senadores designados al interior de cada cámara. Este órgano tiene, entre sus principales funciones: recibir las iniciativas de ley y otras proposiciones dirigidas a la cámara, y turnarlas a las comisiones para su dictamen, acordar la convocatoria del Congreso o una de sus cámaras a sesiones extraordinarias, ratificar nombramientos, conceder licencia al presidente hasta por 30 días para salir del país y nombrar al interino que supla esa falta, así como conocer y resolver sobre las licencias que le sean presentadas por los legisladores federales.

Las sesiones de las cámaras son, por lo general, públicas y duran cinco horas; sin embargo, por disposición del presidente de la cámara respectiva pueden prorrogarse para concluir la discusión en curso.

Asimismo, el Reglamento Interior del Congreso publicado en 1934, vigente hasta finales de la LVIII Legislatura, prevé la posibilidad de celebrar sesiones secretas para tratar lo relativo a los procedimientos de declaración de procedencia y juicio político, los oficios reservados que dirija la otra cámara o alguno de los otros poderes federales o locales, los asuntos económicos de la cámara y los relativos a las relaciones exteriores, así como los que acuerde el presidente de la cámara. Estas sesiones se celebran por disposición del presidente de cada cámara o a solicitud de alguno de sus miembros aprobada por la mayoría o la propuesta del titular del Ejecutivo.

Por lo general, cada una de las cámaras desempeña sus trabajos de forma independiente; sin embargo, la Constitución las obliga a reunirse en sesión conjunta para recibir el informe que debe rendir el Presidente de la República sobre el estado general que guarda la administración pública del país cada 1o. de septiembre; para nombrar al presidente interino, sustituto o provisional en caso de falta absoluta del Presidente de la República; para recibir la renuncia del Presidente de la República en caso de causa grave, y para rendir su protesta al tomar el cargo de Presidente de la República.

El calendario de los trabajos se integra por acuerdo de la Junta de Coordinación política. Por lo general, en la Cámara de Diputados las sesiones se celebran los días martes y jueves de cada semana durante el periodo de sesiones ordinarias; sin embargo, pueden celebrarse sesiones en días diferentes en razón de la importancia y el número de los trabajos legislativos pendientes.

El Reglamento establece el orden en que deben ser atendidos los asuntos en las sesiones públicas al interior de cada cámara:

- Aprobación del acta de la sesión anterior.
- Dar a conocer las comunicaciones de la otra cámara, del ejecutivo, de la suprema corte de justicia, de las legislaturas y de los gobernadores.
- Presentación de iniciativas.

^o Por virtud del "Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados aprobado en la sesión plenaria del día 6 de noviembre de 1997 se distinguieron los denominados "puntos básicos" de los "puntos complementarios" del orden del día., incluyéndose entre los primeros los contenidos en los incisos I, III, IV, VI y VII que aquí se enumeran y entre los segundos los contenidos en los numerales II y V, así como las declaraciones, denuncias, posiciones, opiniones que deseen realizar los miembros de la cámara atendiendo a la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario y al criterio de equidad.

- Lectura de dictamen.
- Memoriales de los particulares.
- Discusión de dictámenes.
- Minutas de Ley.

En la Cámara de Diputados se establece la obligación de publicar, por lo menos con 24 horas de anticipación a la hora de inicio de la sesión, el orden del día, diferenciando aquellos asuntos que requieran votación de aquellos meramente deliberativos; y con 48 horas de antelación al inicio de la sesión en que serán discutidos y votados los dictámenes de la comisión respectiva. Sin embargo, en la práctica esta disposición rara vez se cumple.

El procedimiento legislativo inicia con la presentación de una iniciativa de Ley o decreto ante el pleno de cualquiera de las cámaras, ¹ por parte del ejecutivo, ² los diputados o senadores, las legislaturas locales o la asamblea legislativa del Distrito Federal. ³

Las iniciativas son presentadas al presidente de la cámara respectiva, leídas ante el pleno y turnadas a la comisión competente por razón de la materia, para su estudio y resolución a través de un dictamen. Al interior de las comisiones es en donde se hace el análisis minucioso de la iniciativa, se concilian posiciones y se profundiza el análisis de los efectos de la propuesta.

¹ La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, salvo en los casos de proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deben discutirse primero necesariamente en la Cámara de Diputados.

² Al Ejecutivo le corresponde, en exclusiva presentar las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos.

³ Esta última sólo tiene Derecho de iniciativa en las materias relativas al Distrito Federal.

La segunda etapa del procedimiento legislativo la constituye la discusión en el pleno de la iniciativa. El procedimiento de discusión de iniciativas al interior de cada una de las cámaras es el siguiente. Antes de iniciar las deliberaciones, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara respectiva debe conformar dos listas con los nombres de aquellos legisladores que hayan sido propuestos por hablar en pro o en contra del instrumento objeto de discusión. Asimismo, en la Cámara de Diputados existe la posibilidad de que cualquier grupo parlamentario o un mínimo de cinco diputados propongan por escrito una moción suspensiva para la discusión del dictamen, misma que deberá solicitarse por escrito antes de que inicie la discusión en lo general.

Llegada la hora de la discusión, se realiza la primera lectura del instrumento.¹ Acto seguido los miembros inscritos hablan alternativamente en contra y en pro de la propuesta,² sin embargo, también pueden hablar los legisladores no inscritos para rectificar hechos o contestar alusiones personales.³ Una vez discutido el asunto por todos los inscritos, el Presidente de la Mesa pregunta al Pleno de la cámara si el asunto está suficientemente discutido. En caso afirmativo debe procederse inmediatamente a la votación del mismo y en caso negativo debe continuar la discusión bastando tan solo que hable una persona en contra y otra en pro para volver a preguntar si está suficientemente discutido el asunto.

Todo dictamen está sujeto a discusión, primero en lo general (en su conjunto) y después, en lo particular (por artículo).⁴ Una vez consultado el pleno sobre la

¹ En la práctica generalmente se dispensa esta primera lectura, previa consulta al Pleno en votación económica. En estos casos la publicación del documento sujeto a discusión en la Gaceta Oficial surte efectos de primera lectura.

² De conformidad con lo dispuesto en el Art. 115 del Reglamento Interior del Congreso pueden participar en la discusión hasta seis legisladores en contra y seis en pro, además de los miembros de la comisión dictaminadora, excepción hecha de los asuntos "económicos" de cada cámara en donde bastarán que hablen tres en cada sentido.

³ En la Cámara de Diputados este procedimiento se efectúa de la siguiente forma: se otorgan 15 minutos a cada grupo parlamentario para realizar una primera intervención y, posteriormente, se abren dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra.

⁴ Lo que se acostumbra y ha sido reconocido en el Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados, es que más que volverse a discutir artículo por artículo. El debate se limite exclusivamente a los artículos reservados.

votación en lo general y sobre los artículos reservados, se vota el dictamen en lo general; si éste es aprobado se procede inmediatamente a votarlo en lo particular, pero si es rechazado se pregunta si se devuelve a la comisión dictaminadora para un nuevo análisis o se desecha. Si hubiera habido algún voto particular este también debe ser sometido a discusión.

La discusión en lo particular se limita, generalmente, a los artículos reservados. Para ello se abre un turno de oradores que, en la Cámara de Diputados, es de cuatro en pro y cuatro en contra. Cerrada la discusión en lo particular se pregunta al Pleno, si está suficientemente discutido y se vota. En caso de que alguno de los artículos debatidos en lo particular sea rechazado éste es regresado a la comisión competente para que lo reelabore.

Este procedimiento debe seguirse en las dos cámaras en atención al bicameralismo imperante en México. Así, una vez aprobado un proyecto de ley o decreto en la cámara de origen debe pasar a la otra cámara, denominada revisora, para su discusión. No obstante, si la cámara de origen desecha algún proyecto de ley o decreto éste no pasa a la cámara revisora y, además, no puede volver a ser presentado en las sesiones de ese año.

Si la cámara revisora no aprueba el proyecto debe devolverlo a la cámara de origen con sus observaciones, para que sea nuevamente analizado por ésta. Si ella lo vuelve a aprobar por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, debe remitirlo nuevamente a la cámara revisora que lo desechó, la cual debe otra vez analizarlo. En caso de aprobarlo debe pasarlo al Ejecutivo para su promulgación y publicación; en caso de rechazarlo, dicho proyecto no puede volver a ser presentado ante las cámaras sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones.

Si el proyecto es desechado en parte o modificado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de origen debe limitarse al aspecto novedoso sin que

sea posible ya alterar los artículos previamente aprobados. En caso de aprobarlo, pasará al Ejecutivo para su promulgación y publicación; sin embargo, si es rechazado, se regresa a la cámara revisora para que considere sus razones. Si tomando en cuenta dichas consideraciones, la cámara revisora cambia de parecer y desestima sus propuestas de modificación, la propuesta se pasa al Ejecutivo; sin embargo, si insiste en sus Propuestas, el proyecto quedará en suspenso no pudiendo presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

Una vez aprobada una iniciativa en las dos cámaras se turna, como señalábamos anteriormente, al Ejecutivo para su promulgación y publicación. Sin embargo, el presidente puede ejercer su facultad de veto para objetar la entrada en vigor de aquellos proyectos de ley aprobados por las cámaras.^{*} Esta facultad se ejerce mediante la devolución del proyecto por parte del Ejecutivo a la cámara de origen dentro de los diez días siguientes a aquel en que el proyecto le haya sido turnado. En este caso, se debe volver a analizar la propuesta en el seno de las dos cámaras. En caso de aprobarse el proyecto original por mayoría de dos terceras partes del número total de votos, el veto quedará superado y el Ejecutivo debe promover su promulgación y publicación.

Para la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos deben observarse los mismos procedimientos que para su formación.

El proceso de reforma constitucional es aún más complicado. Por ello nuestra Constitución suele clasificarse como rígida. En este caso, es necesaria la aprobación de la propuesta por un órgano especial denominado *Constituyente Permanente*, conformado por el Congreso General y las legislaturas de los estados, los cuales desempeñan su función de análisis y aprobación de la propuesta de manera sucesiva la aprobación de una reforma constitucional supone el voto

* La finalidad del veto es promover la cooperación y corresponsabilidad del Ejecutivo y Legislativo en una tarea tan importante como la legislativa, evitar la precipitación y proteger al Ejecutivo contra imposiciones autoritarias del Congreso.

favorable de las dos terceras partes de los Individuos presentes en cada *difusión*, una de las cámaras federales y de la mayoría de las legislaturas de los estados.

Con el objeto de reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponde desempeñar al Poder Legislativo, así como de contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa, el Congreso mexicano cuenta con un canal de televisión propio, cuya conducción corresponde a una comisión bicameral integrada por tres diputados y tres senadores electos por el Pleno de cada una de las cámaras a propuesta de la Junta de Coordinación Política.

Asimismo, cada cámara cuenta con un órgano oficial denominado *Diario de los Debates* en el que se publica toda la información relativa a las sesiones de las cámaras (fecha, lugar, sumario, nombre del que preside, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica o estenográfica de las discusiones e inserción de los documentos a los que se les de lectura). El Congreso cuenta también con un sistema de bibliotecas a cargo de una comisión bicameral integrada también por tres diputados y tres senadores.

En el siguiente capítulo, se exponen los antecedentes históricos-constitucionales del artículo 59 constitucional, así como se destacan algunas intervenciones en tribuna que obran en el diario de los debates y que tienen relación con el texto vigente de dicho artículo. También se presenta información respecto de otros países en materia de la reelección legislativa y se mencionan los casos de legislación comparada de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Paraguay.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DEL ARTICULO 59 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

3.1 Antecedentes Históricos-Constitucionales

Son antecedentes históricos constitucionales del presente artículo, aunque sin regular la totalidad de los aspectos previstos en él:

El artículo 110 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, ubicado en el capítulo VI, *De la celebración de las Cortes*; del título III, *De las Cortes*; que establecía, si bien expresándolo en forma negativa, la reelección alterna de los diputados a las Cortes, es decir que autorizaba dicha reelección, siempre que mediara un periodo, o *una diputación*.

También lo es el artículo 57 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, comprendido en el capítulo III, *Del supremo Congreso*; del apartado II, *Forma de gobierno*; que utilizando una fórmula similar a la de la Constitución gaditana, establece asimismo la reelección alterna de los diputados. Otros antecedentes, no constitucionales, lo son:

El artículo 29 del reglamento para la reunión del Congreso de Chilpancingo, elaborado por José María Morelos y expedido el 11 de septiembre de 1813, que limitaba la duración en el cargo de representante a cuatro años, a menos que su provincia lo reeligiera conforme al procedimiento hasta ese entonces aplicado.

El artículo 3º del acta de Casa Mata, suscrita por el general José Antonio Echávarri y otros, el 1º de febrero de 1823, que preveía:

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

Ninguna de las constituciones que estuvieron vigentes entre 1824 y 1933, ni de los diversos proyectos elaborados hasta octubre de 1932, regularon este aspecto.

Si bien el principio de la no reelección presidencial fue uno de los lemas de la Revolución Mexicana de 1910, por lo que el Constituyente de 1917 lo estableció en el original artículo 83, relativizándolo para los presidentes sustitutos e interinos, que podrían ser reelectos después del período inmediato; las reformas a dicho artículo, efectuadas en 1927 y 1928, permitieron la reelección del propio presidente constitucional, una vez que hubiera pasado el período inmediato.

El origen del artículo en comento lo constituye la convención del entonces Partido Nacional Revolucionario, celebrada en Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre de 1932; como respuesta del partido al planteamiento formulado usado por Plutarco Elías Calles en su informe del 1° de septiembre de 1928, en el que auguró el paso al régimen de instituciones y anticipó la idea de la no reelección presidencial absoluta; a partir de la ponencia que sobre el principio de no reelección fue presentada por el Comité Ejecutivo Nacional, presidido por el general Manuel Pérez Treviño, que quedó contenido en siete conclusiones, entre las que la relativa a los senadores y diputados federales fue la quinta, en los términos siguientes:

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

En términos generales, la ponencia proponía la aplicación del principio de no reelección en todos los niveles de gobierno, así, su primera conclusión la planteaba para el cargo de presidente de la República, de la manera absoluta en que se encuentra actualmente consignada en la última frase del artículo 83; las conclusiones segunda y tercera, por su parte, lo hacían para los gobernadores de los estados, el primero en términos equivalentes al del titular del Ejecutivo Federal, y los dos incisos del segundo, en forma relativa, es decir, limitada al periodo inmediato, para el gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo ante la falta absoluta del constitucional.

Independientemente de su denominación, así como para el interino, provisional o el ciudadano que por ministerio de ley, sin importar cómo se le denomina, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que haya desempeñado el cargo en los dos últimos años del periodo, como aparecen actualmente en el tercer párrafo y los incisos *a* y *b* de la primera fracción del artículo 116; la cuarta se apartaba de la temática general del principio de no reelección ya que planteaba más un caso de incompatibilidad, relativo a los propios gobernadores y la imposibilidad de que pudieran ser electos diputados o senadores al Legislativo Federal.

Durante el periodo de su cargo, aun cuando se separaran de él, y cuyo espíritu aparece en el segundo párrafo de la fracción V del artículo 55; la sexta se refiere a los diputados a las legislaturas locales, en los mismos términos que la quinta a los senadores y diputados federales, actualmente contenida en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 116; finalmente, la séptima, se refería a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente, así como para los miembros de los consejos municipales o de las juntas de administración civil, proponiéndola también en forma relativa para el periodo inmediato, ambas consignadas en el segundo párrafo de la primera fracción del artículo 115, si bien, la segunda parte se expresó en términos diferentes.

Al dictaminarse la ponencia, el segundo día de la convención, se dio un interesante debate en el que surgieron otras propuestas, de las que algunas fueron aceptadas e incorporadas y otras fueron desechadas; entre las primeras tenemos:

Una adición que contempló, por una parte, la aceptación de la reelección para los senadores y diputados suplentes que no hubiesen estado en funciones y, por la otra, la prohibición de que los propietarios fuesen reelectos como suplentes en el periodo inmediato, ambas incorporadas en el segundo párrafo del artículo 59.

La formulada por Francisco Terminel, por la que se amplió la limitación de reelección de los diputados a las legislaturas estatales y se dispuso que los propietarios no fueran suplentes en el periodo inmediato, actualmente contenida en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 116. Entre las segundas encontramos:

La presentada, como voto particular, por Emiliano Corella, proponiendo que se estableciera también la prohibición de alternar los cargos de senador y diputado; propuesta que fue apoyada por Aarón Sáenz.

La formulada por Manuel Jasso, durante la discusión del voto particular citado en el párrafo anterior, para que igualmente se prohibiera el que un diputado federal pasara en el siguiente periodo a la legislatura local y viceversa, a lo que se opusieron Praxedis Balboa y Homero Acosta, por considerar que reelección debía entenderse, únicamente, como volver a ocupar el mismo puesto.

La de Estrada Cajigal, quien planteaba el establecimiento de la aplicabilidad del principio de no reelección absoluta a los gobernadores interinos, provisionales o sustitutos.

El presidente del partido, al comentar la ponencia y el dictamen, explicó que la garantía del sufragio debía limitarse por el principio de la no reelección, así como

que la aplicabilidad de dicho principio a los integrantes del Legislativo Federal, *propicia el rompimiento de las camarillas y el continuismo que defrauda las esperanzas populares.*

Con las propuestas incorporadas fue aprobado el mismo 31 de octubre de 1932. La iniciativa formulada por el referido Comité Nacional, fue presentada en la Cámara de Diputados el 16 de noviembre del mismo año, en cuya sesión ordinaria del 9 del siguiente mes se dio lectura al proyecto de reformas y al dictamen de las comisiones respectivas, primera de Puntos Constitucionales y primera de Gobernación, quienes plantearon, respecto a los aspectos regulados en el artículo que nos ocupa, las *observaciones* siguientes:

Respecto de la no reelección de los elementos del Poder Legislativo federal y local, no hay antecedentes en nuestra historia y realmente pudiera presentar algunas dificultades, porque los pueblos necesitan conservar en las personas de sus representantes el espíritu de la ley y de la jurisprudencia, y a ello se opone la movilidad de esos funcionarios, pero es necesario buscar la manera de cohonestar la conservación de las tradiciones con las evidentes ventajas de la no reelección.

Debemos reconocer que procede aceptarla como medida de orden político que como todas las leyes de esta índole se dan a los pueblos cuando las han menester, cuando las pueden utilizar, o cuando están preparados para practicarlas o ejercitarlas, siendo ingente la medida en el momento histórico presente en que la opinión pública la reclama, pues se oye un clamor insistente que pide la renovación absoluta de hombres en el Poder Legislativo.

Creemos que la no reelección indefinida de los elementos del Poder Legislativo traería consigo un gran inconveniente, porque siendo numerosísimos esos cuerpos colegiados, difícilmente se encontrarían en cada periodo verdaderas generaciones aptas y nuevas que vinieran a reemplazar a las que terminasen.

Si se admite la reelección para después de un periodo de receso y se suprime la integración por mitad de la Cámara de Senadores, la que en lo sucesivo se renovará totalmente, sería preferible como medio de que no se olviden las tradiciones y antes bien se conserven, que se respeten los periodos actuales de dos y cuatro años para los diputados y senadores ... haciendo viable que vuelvan al ejercicio de sus funciones representativas los elementos de mayor arraigo en la opinión pública, y los que en su gestión legislativa se hubieren distinguido con las luces de su experiencia....

Si bien la iniciativa fue aceptada, las llamadas "observaciones", por su ambigüedad, denotaban cierta resistencia a las reformas en esta materia.

Durante el debate en lo general, Ezequiel Padilla formuló lo que denominó consideraciones generales, estimando que las reformas traídas aquí por una ola impetuosa de la opinión pública, están encontradas fundamentalmente con los principios de la doctrina constitucional. Con estas reformas vamos a poner cortapisas a la voluntad del pueblo; ... a vulnerar uno de los sistemas más certeros que tiene ... para revisar la actitud de sus representantes, ... reeligiendo a aquellos que representan aun su opinión o rechazando a los que ya no ... era necesario eso: un sacrificio ... a la doctrina constitucional -que será transitorio...-, era necesario porque el continuismo, la reelección, habían expulsado de la cámara el sufragio efectivo; ... porque se necesita un puente entre el fraude electoral ... y el verdadero gobierno de la opinión pública. Es por esto ... trascendental la reforma ... porque representa un espíritu razonado, un propósito fuerte, ... un anhelo que, ... emerge desde lo más remoto de nuestra historia y por eso necesitamos meditarlo hondamente. (Burgoa, 1966, p. 49)

Por su parte, Gonzalo Bautista planteó la necesidad de expresar libremente cuál es el alcance de las reformas propuestas, a fin de *deducir de ellas si se mantiene el equilibrio dentro de los distintos poderes del país o si en alguna forma*

puede quedar roto, ya que, considera, las distintas reformas constitucionales relativas a la organización del poder público, han venido determinando invariablemente una depresión de las fuerzas del Poder Legislativo. Juzgó que algunas de las disposiciones contenidas en la ponencia ... pueden, todavía más, disminuir esta fuerza ... y más que de esta cámara ... del Congreso ... y después de considerar que, en última instancia, es la falta de armonía en los distintos poderes y la preponderancia del Ejecutivo la causa que ha determinado la necesidad de llegar a sostener el principio antirreeleccionista en una forma absoluta principalmente por lo que se refiere a los miembros del Poder Legislativo., exhorta a meditar serenamente para poder resolver sobre la necesidad... de aprobar determinados preceptos constitucionales que mantengan firme la fuerza del Poder Legislativo, enumera enseguida las distintas reformas que, a su juicio, la debilitan: la disminución del número de periodos de sesiones, la disminución del número de diputados, la no reelección, y finalmente, la ampliación de los periodos de ejercicio que, afirma, representa una disminución de la libertad en la conciencia del Poder Legislativo, y a fin de lograr el equilibrio que plantea, propone: Que el Congreso de la Unión tenga dos periodos de sesiones al año ... que se aumente el número de representantes populares,... y ... la reducción del término de que puede disponer actualmente el Poder Legislativo para restringir el veto del Poder Ejecutivo. (Burgoa, 1966, p. 79)

Después de esto, el dictamen fue aprobado en lo general por unanimidad.

El debate en lo particular se efectuó durante la sesión ordinaria celebrada el 5 de diciembre de 1932, en él intervinieron Guillermo Rodríguez y Manuel Jasso, el primero para insistir en que se incorporara la propuesta formulada por el segundo durante la convención, en el sentido de que *no pueden ser elegidos al Congreso de la Unión los diputados locales, estén o no en ejercicio, cuando conozcan de elecciones municipales, afirmando que:*

Si se quiere tener positivamente libertad de sufragio, debe evitarse que los señores diputados locales, cuando conocen de elecciones municipales, estén en

condiciones de contraer obligaciones con una planilla municipal determinada, que se convierta en apoyo de aquellos diputados cuando se presenten como candidatos al Congreso de la Unión. Esto se logra evitar con la proposición de que hablo.

Por su parte Jasso, después de aceptar que la había formulado, precisó su sentido: que el diputado federal no pueda ir como local y viceversa.

Sin más intervenciones, el artículo fue aprobado por unanimidad.

En la Cámara de Senadores se recibió y dio lectura al oficio adjunto al que se remitió el proyecto, durante la sesión ordinaria efectuada el 20 de diciembre de 1932, turnándose a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales.

En la sesión ordinaria efectuada el 26 del mismo mes y año, se dio lectura al proyecto y al dictamen emitido por las comisiones dichas y se aprobó por unanimidad.

Una vez agotado el procedimiento previsto en el artículo 135, respecto a la aprobación por las legislaturas de los estados, se efectuó el cómputo correspondiente y se declaró aprobada, durante la sesión extraordinaria del Congreso general, celebrada el 20 de marzo de 1933.

En el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de abril del mismo año se publicó la reforma aprobada.

Hasta la fecha este artículo no ha sido modificado, aun cuando desde hace tiempo y tanto en los propios foros electorales como en los académicos se ha manifestado la conveniencia de hacerlo, con objeto de fortalecer al Poder Legislativo.

El Partido Popular Socialista presentó en 1904, la única propuesta de reforma que se ha planteado en el seno del Congreso de la Unión, se trataba de la XLVI Legislatura, primera en la que participaban los denominados diputados de partido, la iniciativa fue leída durante la sesión ordinaria celebrada el 13 de octubre de dicho año, y tenía por objeto el que los diputados federales pudieran ser reelegidos tantas veces como lo decidieran los partidos políticos a que pertenecieran y obtuvieran los votos necesarios, bien por mayoría o como diputados de partido; razonaban su propuesta en siete consideraciones que, en síntesis decían:

Desde el Plan de Palo Blanco en 1876, hasta la Constitución de 1917 el principio de no reelección se ha planteado para el titular del Ejecutivo, federal, estatal y municipal, no fue sino hasta 1933 que se estableció para los diputados y senadores; el objetivo de dicho principio ha sido, históricamente, impedir la continuación del presidente de la República, pero no la de los miembros del Congreso, respecto de los que debe entenderse como una cuestión de tiempo y no de principio; la reforma que permitió la incorporación de los diputados de partido ha cambiado la concepción tradicional del mandato de los representantes populares, ahora pueden serlo también de partido y representar a éste; el propósito de la reforma no se cumplirá si cada tres años debe reemplazarse a los representantes de los mismos, en todos los países la reelección de los representantes es ley y costumbre porque sólo los partidos que los proponen pueden saber quiénes merecen su confianza y porque la actividad parlamentaria requiere capacidad y experiencia, el actual periodo de sesiones de cuatro meses anuales es insuficiente para que los representantes adquieran la experiencia que el cargo requiere; si la reforma electoral ha de trascender, será a condición de que sus representantes estén altamente capacitados para exponer y defender sus intereses; todos los partidos desearán tener los representantes más capacitados y fieles a sus principios por lo que, al término del ejercicio los evaluarán, al igual que los ciudadanos, por lo que habrá una selección que con el tiempo irá aumentando los

cuadros del Poder Ejecutivo; proponiendo, finalmente, se adicionara una sexta fracción al artículo 54, que dijera, "los diputados podrán ser reelectos".

Vicente Lombardo Toledano, en una intervención para fundar la propuesta, consideró imposible la formación de cuadros parlamentarios sin la posibilidad de reelegirlos, lo que se haría a través de sus partidos y de los votos ciudadanos, por lo que habría un proceso de selección y, en algunos años, un grupo de profesionales del Parlamento, capaces de desempeñar su labor de manera importante; que la no reelección inmediata era reciente y no se justificaba, sino como una cuestión de control del ejecutivo sobre el legislativo; así como que el ser miembro del Congreso es una profesión en cualquier parte del mundo, para lo que era necesario ser conocedores profundos de la legislación nacional, la historia del país y lo que acontece actualmente en el mundo.

Las comisiones unidas, primera de Puntos Constitucionales y segunda de Gobernación rindieron su dictamen, que fue leído durante la sesión ordinaria efectuada el 27 de diciembre de dicho año, en el sentido de considerar que la iniciativa era contraria a la técnica legislativa, pero que recogía la idea de los proponentes puesto que su propósito era establecer una más genuina vida parlamentaria, y formulaban las consideraciones siguientes:

Declaraban, en forma clara y definitiva, que una reforma al artículo 59, a fin de que los diputados pudieran reelegirse, no representaba, de ninguna manera, el inicio de una corriente de opinión en contra del principio de no reelección del Ejecutivo, razón y esencia del movimiento revolucionario del régimen constitucional mexicano, que es y debe seguir siendo intocable; no fue sino hasta 1933 que el principio, atemperado, se hizo aplicable a los miembros del Congreso, como producto, únicamente, de una tendencia centralizadora del poder público y no como consecuencia de condiciones históricas objetivas o de la exigencia popular; la incorporación de los diputados de partido ha generado la necesidad de abrir la

posibilidad de que el pueblo pueda reelegir a quienes hayan cumplido eficazmente su representación; el texto constitucional vigente no prohíbe la reelección de los integrantes del Legislativo, sólo la limita al periodo inmediato; el establecimiento de otra modalidad no puede implicar que todos puedan ser reelegidos, lo serán únicamente los más eficaces, debidamente justipreciada su capacidad por los partidos que habrán de proponerlos y avalados por el voto popular, lo que mejoraría los cuadros legislativos; en todo el mundo y bajo cualquier sistema, se tiene como base la reelección de los diputados; la propuesta de las comisiones no introduce una innovación sustancial; finalmente, proponen que los diputados puedan ser elegidos en dos periodos sucesivos, pero no para un tercero inmediato, sin que ello sea óbice para que, transcurrido el tercero, puedan volver a ser electos.

Los miembros de las comisiones estimaron que su propuesta conllevaba las siguientes ventajas:

Aprovecharía al máximo la experiencia, conocimientos y capacidad de algunos legisladores, durante todo un periodo de gobierno; promovería nuevos cuadros parlamentarios que renovarían con su activación el actuar legislativo, con equilibrio entre los que permanecieran y los que ingresarán; se obtendría una coordinación más eficaz entre ambas cámaras, mediante la permanencia en la de diputados de un grupo de ellos, conocedores de la mecánica parlamentaria, garantizando así una adecuada coordinación; estaría perfeccionando el sistema de equilibrio entre los Poderes de la Unión.

La segunda lectura del dictamen se efectuó durante la sesión ordinaria celebrada el 30 de diciembre del mismo año, dándose las siguientes intervenciones:

Vicente Lombardo Toledano, quien en términos generales manifestó la posición de su partido en favor del dictamen y, al razonarla, reiteró y amplió los

argumentos que había manifestado para fundar la iniciativa y controvertió el criterio y consideraciones formulados por las comisiones en su dictamen.

Enrique Ramírez y Ramírez por su parte, en apoyo del dictamen, reiteró los argumentos jurídico e histórico-constitucionales favorables a la reforma propuesta, enlistó a los diputados que se reeligieron consecutivamente de 1917 a 1933, e insistió en la finalidad última del proyecto: elevar, dignificar y fortalecer el Poder Legislativo, y señaló algunos de los efectos benéficos que produciría.

Jesús Hernández Díaz anticipó su voto a favor, fundándolo en la finalidad que con la reforma se pretendía alcanzar.

Juan Barragán Rodríguez realizó un recuento histórico desde que Santa Anna empezó a reelegirse hasta 1933, en que se estableció la aplicabilidad del principio de no reelección inmediata a los integrantes del Legislativo y aludió a las actitudes asumidas por diversos legisladores de 1917, 27, 28 y 33.

Miguel Osorio Marbán reiteró los argumentos relativos a la naturaleza de la propuesta, una mera modalidad, si bien diversa a la prevista en el artículo 59, la selección de los más aptos por los partidos y el pueblo a través del voto, las modalidades que el principio reviste en la Constitución, la complementariedad entre quienes ingresen y quienes permanezcan, el equilibrio de poderes y, finalmente, pidió a la asamblea aprobar el dictamen.

Miguel Estrada Iturbide argumentó en contra del dictamen aludiendo a la doctrina, reiteró la inamovilidad del principio de no reelección para el titular del Ejecutivo, se refirió a los fines que en su concepto tuvo la reforma de 1933 en lo relativo a la no reelección inmediata de los miembros del Congreso y formuló la propuesta de su partido (PAN): la derogación del artículo 59.

Marciano González Villarreal realizó una argumentación de tipo histórico y anticipó el voto de su partido en favor del dictamen.

Miguel Covián Pérez, por las comisiones, reiteró los argumentos históricos: ningún Congreso constituyente ha votado contra la reelección de los diputados; políticos: la incorporación de los diputados de partido requiere el complemento de hacer posible su reelección a fin de que puedan cumplir mejor sus funciones; y jurídicos: el derecho político por antonomasia es el de votar y ser votado, su restricción implica la de la libertad política y del sufragio; ponderó la coincidencia de los oradores en cuanto a la inexistencia de argumentos de fondo en contra de la reforma propuesta y sobre la conveniencia de optar por la modalidad contenida en el dictamen y no por la derogación del artículo 59; razonó su oposición a la iniciativa original, así como, a que la propuesta contenida en el dictamen comprendiera también a los senadores y a los diputados de los congresos locales y, por último, solicitó a la asamblea votar en favor del dictamen.

La modificación fue aprobada conforme al dictamen de las comisiones unidas por 162 votos a favor y 28 en contra, entre los que se consideraron los de Acción Nacional.

En la Cámara de Senadores se recibió la minuta proyecto de decreto, en la sesión ordinaria celebrada el 2 de septiembre de 1965, turnándose a las comisiones unidas, primera de Gobernación, y primera y segunda de Puntos Constitucionales, quienes rindieron el dictamen correspondiente, mismo al que se le dio lectura en el transcurso de la sesión ordinaria, efectuada el 24 del mismo mes y año.

En su dictamen las comisiones hacen notar, en primer término, que realizaron un estudio detallado y sereno tanto de los argumentos históricos, jurídicos y políticos que fundan la resolución de la colegisladora, como de las

intervenciones durante el debate en la misma y de los puntos de vista vertidos por personas, instituciones y órganos de opinión pública una vez que aquélla aprobó el decreto.

Consideran a continuación que para la mejor utilidad del presente dictamen, basta examinar si los objetivos que se pretenden alcanzar con la reforma aprobada por la colegisladora, son posibles dentro de las normas de la actual Constitución o si es necesaria la reforma de ésta para la realización de esas finalidades, entre las que, estiman, sobresalen las siguientes:

El fortalecimiento político de la colegisladora, al respecto las comisiones afirman, que el avance democrático del país, la existencia de un régimen de partidos, la elevación de la conciencia ciudadana, las legislaturas han registrado un avance tanto en su integración como en su capacidad de acción e iniciativa, haciendo notar que el orden jurídico imperante es producto de la actividad legislativa, cuyos frutos positivos son ya perceptibles y que resulta previsible el incremento del fortalecimiento político de la cámara, por lo que a su juicio resulta innecesaria una reforma para alcanzar esta finalidad.

Respecto a establecer bases más sólidas para el equilibrio de los tres poderes de la Unión, las comisiones opinan que en nuestro sistema este año deriva del tiempo de ejercicio de cada uno de ellos, sino de sus facultades y la efectividad de su ejercicio, por lo que, si conforme al desarrollo democrático la colegisladora viene ejerciendo sus facultades con más eficacia, se debe concluir que tales bases son suficientemente sólidas y estables, sin que sea necesaria la reforma propuesta.

En cuanto al mejoramiento de los cuadros legislativos consideran que la capacidad política y la preparación cultural de los representantes no se adquiere durante el ejercicio del cargo, en el que sólo se adquiere un cierto dominio de la técnica legislativa; así como que el sistema vigente aprovecha la experiencia

adquirida, dada la posibilidad de reelegirse después de un periodo y por el hecho de que algunos de ellos, al concluir su cargo, son elegidos como senadores; por otra parte, los partidos, independientemente de la modalidad que revista la posibilidad de reelección, estarán decididos a postular a sus mejores elementos y se empeñarán en mejorar su capacitación, por lo que no se justifica la reforma.

Finalmente, y por lo que hace a una más eficaz coordinación entre las cámaras opinan, que ésta no depende de la permanencia en el ejercicio de algunos de los integrantes de la de diputados, sino de las normas constitucionales y reglamentarias, así como de las prácticas establecidas que son claras y precisas, además de bien conocidas por varios de los diputados que reingresan, por, lo que, estiman también, la finalidad se cumple sin necesidad de la reforma propuesta.

Conforme con lo anterior, estiman que para alcanzar las metas ya señaladas no es necesaria la reforma propuesta, ya que la Constitución vigente ofrece en su conjunto y específicamente en varios de sus preceptos, las bases y el camino para alcanzar dichos objetivos en la actual etapa del desarrollo cívico del país. (Burgoa, 1966, p. 241)

Por lo tanto, proponen no aprobar la iniciativa de la colegisladora y que el artículo 59 subsista en sus términos. El dictamen fue aprobado, sin discusión, por unanimidad de 47 votos. Devuelto el proyecto a la Cámara de Diputados, donde se dio lectura al oficio correspondiente, durante la sesión ordinaria efectuada el 5 de octubre de 1965, y fue turnado a las comisiones, primera de Puntos Constitucionales y segunda de Gobernación, cuyo dictamen, conjuntamente con el voto particular de Adolfo Christlieb Ibarrola, fue leído en el transcurso de la sesión, también ordinaria, efectuada el 15 del mismo mes y año.

En su dictamen, las comisiones consideraron conveniente analizar la secuela seguida por la reforma desde su presentación, con objeto de dejar constancia en el *Diario de los debates*, lo que estimaron valioso, de cómo fue presentada, cómo fue

aprobada con el respaldo de, prácticamente, los diputados de todos los partidos, el debate que generó fuera de la cámara, el dictamen del Senado y los argumentos que quedan firmes dada su validez histórica y jurídica y por sus propósitos políticos y sociales, para terminar formulando quince conclusiones, correspondientes a dichos aspectos y, como punto de acuerdo, el archivo del proyecto.

Adolfo Christlieb Ibarrola, en su voto particular, rechaza el punto de acuerdo propuesto por las comisiones, en razón de la incongruencia existente, desde su punto de vista, entre la exposición de hechos y la mayor parte de las conclusiones, y aquél.

Recapitula diversos argumentos históricos, jurídicos y políticos, estima que la Cámara debe agotar el procedimiento establecido en la Constitución, e insistir ante el Senado, considera que la facultad prevista en el inciso *d* del artículo 72 constitucional torna, en este caso, el carácter de una obligación política estricta y propone que, en caso de aceptar su punto de vista, el dictamen se formule de nuevo adicionando a las consideraciones, contenidas en el inicialmente rechazado por el Senado, las razones hechas valer en su voto, así como adicionar al proyecto un transitorio que haga inaplicable la modificación a los integrantes de la XLVI Legislatura, hasta transcurrido un periodo de tres años después de concluido su mandato.

El voto particular suscitó un debate en el que participaron los diputados Juan Barragán, Vicente Lombardo Toledano, Miguel Estrada Iturbide, Luis G. de Olloqui y Enrique Ramírez y Ramírez; excepto Estrada Iturbide que apoyó el voto particular, considerando que el inciso *d* del artículo 72 establece una obligación jurídica estricta y no una facultad, por lo que el archivo del proyecto implicaría una contravención; el resto apoyó el dictamen, aduciendo nuevamente argumentos históricos en favor de la iniciativa de reforma, la ausencia de argumentos de fondo en contra de la misma, tanto entre las opiniones vertidas fuera del Congreso, como

en el dictamen del Senado; la responsabilidad histórica de éste al haber rechazado la iniciativa, la importancia de no dividir, con el reenvío del proyecto al Senado, al Congreso.

Sometido a votación, el dictamen fue aprobado por 143 votos a favor y 20 en contra.

Es indudable que dicha propuesta de reforma reviste gran importancia, independientemente de que no haya progresado, en primer término por el efecto impulsor que tuvo, habiendo surgido de la oposición no fue rechazada de plano, sino reformulada para plantear una modalidad diversa a la contenida en el texto vigente y, durante el debate, fue retomada y presentada con una mejor técnica jurídica; en segundo lugar por haber propiciado la unidad de criterios entre los cuatro partidos, en cuanto al fondo mismo de la cuestión.

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

En el plano internacional la reelección constituye la regla general, así lo prevén expresamente las constituciones de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití y Perú, en Latinoamérica, es también la norma en Estados Unidos de América, España e Inglaterra, entre muchos otros países.

En la actualidad, es casi uniforme el criterio de los teóricos en cuanto a que la reelección constituye la motivación fundamental entre los parlamentarios.

En algunos países, la pertenencia y permanencia durante periodos prolongados en el Parlamento es requisito indispensable para acceder a los puestos de gabinete.

Conforme con la doctrina actual, la aplicación del principio de no reelección relativa tiende a dificultar la conformación dentro del Senado de un espíritu de cuerpo, de una tradición parlamentaria, de la acción permanente y experta que en otros sistemas ejercen las cámaras y que, consecuentemente, les permiten ser un elemento de verdadero peso frente al Ejecutivo y, en general, un cuerpo con un sentido y una intervención precisa y definida en la vida política del país.

La prohibición relativa de reelección no puede ser postulada como una disposición cuya inclusión en la Constitución favorezca a la causa de la democracia, ya que no es posible encontrarla como un requisito de esta última, ni en la doctrina, ni en la práctica, sino que por lo contrario, varios de los países calificados como democráticos permiten la reelección de los integrantes del Legislativo y en algunos casos, como en el modelo original del presidencialismo, constituye uno de los fundamentos de la mecánica interior de la organización del Poder Legislativo.

Conforme a la mayoría de la doctrina, la prohibición de la reelección de los miembros del Legislativo contribuye, notablemente, a hacer difícil la carrera política dentro del Legislativo y, necesariamente, hace casi ineludible la necesidad de una carrera política que alterne la permanencia en el Congreso con la administración pública, dificultando la profesionalización de la carrera política en el legislativo. Sin embargo, en México existe una corriente de pensamiento que tiende a la defensa y legitimación del principio de no reelección de los miembros del Poder Legislativo. Debido al acelerado ritmo de transformación del país, habría que ponderar la conveniencia del sistema actual, a la luz del argumento de que favorece el cambio generacional y la movilidad política, ya que el principio de reelección pudiera eventualmente tener como resultado indirecto la obstaculización de estos últimos, al disminuir el ritmo del relevo de diputados y senadores.

El presente artículo está relacionado, en razón de la materia que regula, con los artículos 49, que establece la división de poderes; 50, que regula al Poder Legislativo y su división en dos cámaras; 55, fracción VII, que establece una incompatibilidad como parte de los requisitos para ser diputado; 56, que regula la integración del Senado y la forma de su renovación; 83, que prescribe el periodo de duración en el cargo de presidente de la Republica, así como la aplicabilidad del principio de su no reelección absoluta; 115.I, párrafo segundo, que establece la aplicabilidad del principio de no reelección relativa (para el periodo inmediato), a los integrantes de los ayuntamientos electos bien popularmente, o bien en forma indirecta, por nombramiento o designación, y admite su reelección como propietarios, siempre que habiendo tenido el carácter de suplentes, no hubiesen ejercido el cargo; 116, fracción I, párrafo tercero, que establece la aplicabilidad del principio de no reelección absoluta para los gobernadores electos popularmente, independientemente de que la elección hubiese sido ordinaria o extraordinaria, así como los incisos *a* y *b* del párrafo cuarto, que establece la aplicabilidad del principio de no reelección relativa al gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación, el primero de los incisos mencionados, y al gobernador interino, provisional o el ciudadano que bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo, el segundo de dichos incisos; 116, fracción II, párrafo segundo, que establece la aplicabilidad del principio de no reelección relativa a los integrantes de las legislaturas locales y admite, con el carácter de propietarios, la de quienes habiendo tenido el de suplentes, no hubiesen estado en funciones.

3.2 Debates

El artículo 59 constitucional en vigor no tiene antecedentes en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, ni en la Constitución aprobada de 1917. Sin embargo, por virtud de las reformas de 29 de abril de 1933, el artículo 58, con algunas modificaciones, se incorporó al 56 redactado en los siguientes términos:

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.

La legislatura de cada estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Por su parte el artículo 59 original pasó a ser el 58, con el siguiente texto:

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.

Finalmente, en esa misma fecha se aprobó, con apego al procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, el artículo 59 vigente, de acuerdo con la iniciativa presentada en la *sesión ordinaria* de la Cámara de Diputados celebrada el miércoles 16 de noviembre de 1932, por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, redactada en los términos siguientes:

C. Presidente del bloque nacional revolucionario de la Cámara de Diputados. Ciudad. "La Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, que se celebró en la ciudad de Aguascalientes, los días 30 y 31 de octubre próximo pasado, aprobó la incorporación del postulado revolucionario de la no reelección a la Declaración de Principios de esta institución política, en los términos de las siguientes conclusiones:

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

...Respecto a la prohibición que contiene la proposición quinta en el sentido de que los senadores y diputados al congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, y aun cuando en rigor, no distinguiendo como no distingue el texto de dicha proposición entre diputados y senadores suplentes, debe entenderse que la prohibición relativa abarca por igual a uno y otros, estimamos que quedaria más clara, y será más justa dicha proposición estableciendo expresamente que un senador propietario no podrá ser electo para el periodo inmediato senador suplente, ni un diputado propietario podrá ser electo para el periodo inmediato diputado suplente, pero que un senador suplente sí puede ser electo para el periodo inmediato como senador propietario y un diputado suplente sí puede ser electo diputado propietario para el periodo inmediato, a menos que hayan estado en ejercicio y cualquiera que haya sido el tiempo de duración del mismo ejercicio...

Por lo anterior expuesto, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario somete a la consideración y aprobación del honorable bloque nacional revolucionario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a fin de que sea presentado a la consideración de la propia Cámara, el siguiente Proyecto de Reformas Constitucionales...

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.

Instituciones y reforma social. México, D.F., a 10 de noviembre de 1932. El presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario,

general Manuel Pérez Treviño, El secretario general del Partido Nacional Revolucionario, diputado y licenciado Fernando Moctezuma.

Hacemos nuestra la presente iniciativa para que pase desde luego a Comisión.

México, D.F., a 16 de noviembre de 1932. Diputación de Nuevo León: Dionisio García Leal. Jesús C. Treviño. Antonio G. Garza. Baudelio Duarte. Diputación de Querétaro: Fidencio Osornio. Noradino Rubio. Diputado por Tamaulipas, Juan Aguirre Siller. Recibo a las Comisiones unidas primera de Gobernación, e imprimase."

(El texto completo de esta iniciativa puede consultarse en el artículo 51).

En la *sesión ordinaria* de la Cámara de Diputados celebrada el viernes 9 de diciembre de 1932, se dio lectura al proyecto de reformas constitucionales propuestas por el Comité Ejecutivo Nacional Revolucionario y al dictamen emitido por las comisiones respectivas, de la Cámara de Diputados, redactadas en los términos siguientes:

El C. Secretario Ortega Lamberto:

Honorable Asamblea:

A las Comisiones unidas, primera de Puntos Constitucionales y primera de Gobernación, fue turnado para su estudio y dictamen, el proyecto de reformas a los artículos 51, 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 84, 85 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, en acatamiento de las determinaciones de la gran Convención Nacional de Aguascalientes, sometió a la consideración del bloque

nacional revolucionario de esta Cámara, quien a su vez haciendo suya dicha iniciativa, la remitió para sus efectos constitucionales a vuestra soberanía.

Se trata de consignar en nuestra Carta Fundamental el principio de la no reelección, de una manera rígida para el Ejecutivo de la Unión y ejecutivos locales de los estados, y en forma restringida por lo que se refiere a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos del país, diputados y senadores al Congreso federal y diputados a las cámaras locales, ampliando el periodo de actuación de los miembros del Poder Legislativo federal...

El punto principal en el sistema electoral, que ha dado margen a más dificultades desde la proclamación de nuestra independencia, ha sido la reelección o no reelección de los titulares del Poder Ejecutivo, ya que este Poder, por sus funciones propias por las fuerzas materiales de que dispone, en hombres y dinero, es el llamado a abusar cuando, como ha sucedido en diferentes épocas, la duración indefinida de un hombre en el Poder ha creado dictaduras con el natural estancamiento de las funciones públicas en manos de unos cuantos favorecidos...

Respecto de la no reelección de los elementos del Poder Legislativo federal y local, no hay antecedentes en nuestra historia y realmente pudiera presentar algunas dificultades, porque los pueblos necesitan conservar en la persona de sus representantes el espíritu de la ley y de la jurisprudencia, y a ello se opone la movilidad de esos funcionarios; pero es necesario buscar la manera de cohesionar la Conservación de las tradiciones con las evidentes ventajas de la no reelección.

Debemos reconocer que la no reelección de los miembros de los cuerpos legislativos procede aceptarla como medida de orden político que cómo todas las leyes de esta índole se dan a los pueblos cuando las han menester, cuando las pueden utilizar o cuando están preparados para practicarlas o ejercitarlas, siendo ingente la medida en el momento histórico presente en que la opinión pública

nacional la reclama, pues se oye un clamor insistente que pide la renovación absoluta de hombres en el Poder Legislativo.

El Proyecto consulta una ampliación del periodo de los legisladores federales y la supresión de la integración por mitad de los miembros del Senado con la prohibición de la reelección inmediata, admitiéndola como posible, pasado un periodo de receso.

Nosotros creemos que la no reelección indefinida de los elementos del Poder Legislativo traería consigo un gran inconveniente, porque siendo numerosísimos esos cuerpos colegiados, difícilmente se encontrarían en cada periodo verdaderas generaciones aptas y nuevas que vinieran a reemplazar a las que terminasen. Si se admite la reelección para después de un periodo de receso y se suprime la integración por mitad de la Cámara de Senadores, la que en lo sucesivo se renovará totalmente, sería preferible, como medio de que no se olviden las tradiciones, y antes bien se conserven, que se respeten los periodos actuales de dos y cuatro años para los diputados y senadores al Congreso federal, haciendo viable que vuelvan al ejercicio de sus funciones representativas los elementos de mayor arraigo en la opinión pública, y los que en su gestión legislativa se hubieren distinguido con las luces de su experiencia...

Apuntadas estas observaciones, las que dejamos a la consideración de la Asamblea para lo que a bien tenga resolver, aceptamos la Iniciativa tal como viene redactada en este particular...

Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
México, D.F., a 30 de noviembre de 1932. Por la primera Comisión de Puntos Constitucionales: presidente, licenciado M. Rueda Magro. Baudelio Duarte. Luis Martínez Vértiz. Por la primera Comisión de Gobernación: presidente, licenciado Flavio Pérez Gasga. Víctor Ortiz. Cirilo R. Heredia. Primera lectura, e imprimase.

(El texto íntegro de este dictamen, puede consultarse en el artículo 51.)

En la *sesión ordinaria* de la Cámara de Diputados celebrada el miércoles 14 de diciembre de 1932 se dio segunda lectura al dictamen emitido por las Comisiones respectivas. El dictamen suscitó el siguiente debate en lo general.

El C. secretario Ochoa: Está a discusión en lo general el dictamen.

El C. Padilla Ezequiel: Señores diputados: Es mi propósito impugnar la ampliación de los periodos constitucionales de diputados y senadores que propone la iniciativa. Pero antes de entrar en ese debate, deseo hacer algunas consideraciones generales ante esta Asamblea.

Si quisiéramos un ejemplo de cómo las exigencias reales de la vida arrollan las conclusiones más definitivas de la teoría, estas reformas nos ofrecerían un ejemplo extraordinario, porque traídas aquí por una ola impetuosa de la opinión pública, están encontradas fundamentalmente con los principios de la doctrina constitucional. Con estas reformas vamos a poner cortapisas a la voluntad del pueblo; con estas reformas vamos a vulnerar uno de los sistemas más certeros que tiene el pueblo para revisar la actitud de sus representantes en el Parlamento, enviando, reeligiendo a aquellos que representan aún su opinión o rechazando a los que ya no la representan; pero es necesario eso: un sacrificio hecho a la doctrina constitucional —que será transitorio, porque no es posible violar perennemente lo que es esencia de sabiduría constitucional, era necesario porque el continuismo, la reelección, habían expulsado de la Cámara al sufragio efectivo; era necesario porque se necesita un puente entre el fraude electoral —que era en lo que se había convertido cada nueva legislatura— y el verdadero gobierno de la opinión pública. Es por esto por lo que es trascendental la reforma que vamos a estudiar, porque representa un espíritu razonado, un propósito fuerte, representa un anhelo que, ya lo dije en la Convención de Aguascalientes, emerge desde lo más remoto de nuestra historia y por eso necesitamos meditarlo hondamente.

El C. Presidente: Tiene la palabra el C. Gonzalo Bautista.

El C. Bautista: Señores diputados:

Es necesario que con todo el respeto que debe merecer a los miembros del Partido Nacional Revolucionario la proposición presentada por nuestro instituto, expresemos con toda libertad cuál es el alcance de las nuevas disposiciones constitucionales, para poder deducir de ellas si se mantiene el equilibrio dentro de los distintos Poderes del país o si en alguna forma puede quedar roto este equilibrio. De tal manera debe ser tan fuerte en nosotros esta preocupación, que al venir a esta tribuna debemos aportar, más que argumentos en contra de la ponencia del partido, consideraciones especiales sobre las consecuencias que pueda determinar la aprobación de la reforma constitucional propuesta, para encontrar los medios de evitar el peligroso desequilibrio de los poderes en nuestro país.

Las distintas reformas constitucionales relativas a la organización del poder público, han venido determinando invariablemente una depresión de las fuerzas del Poder Legislativo. Juzgo algunas de las disposiciones contenidas en la ponencia del partido pueden todavía más, disminuir esta fuerza de la Cámara de Diputados, y más que de esta Cámara de Diputados, del Congreso de la Unión; por lo cual creo pertinente, en una breve y sencilla exposición, exhortar a las Comisiones dictaminadoras para que tomen en cuenta las sugerencias que me voy a permitir hacerles.

Yo no creo, como el compañero Padilla, que una falta de expresión de la opinión pública en las funciones electorales durante el periodo que lleva de triunfar la Revolución sea lo que ha determinado la necesidad de llegar a sostener el principio Antirreleccionista en una forma absoluta principalmente por lo que se refiere a los miembros del Poder Legislativo. Esta resolución, a la que ha llegado nuestro partido, recogiendo el sentimiento

mayoritario de la opinión nacional, tiene posiblemente muchas causas; pero la que menos influyó en ella es la efectividad del sufragio. El sufragio puede, o de hecho crea el gobierno, pero no lo organiza, sostienen los tratadistas de derecho constitucional. Yo creo que es algo así como una campaña constante desarrollada en la prensa de la República, en los teatros y en distintos centros donde la opinión del hombre puede manifestarse, la que ha venido determinando cierta depresión en el concepto de respetabilidad en que debería tenerse al Poder Legislativo de nuestro país, provocada esta campaña, provocado este constante ataque hacia el Poder Legislativo precisamente por esa falta de armonía en los distintos poderes de México. La falta de armonía verdadera entre el Legislativo y el Ejecutivo en nuestro país, nos ha hecho vivir constantemente bajo el régimen dictatorial de las facultades extraordinarias. La Cámara de Diputados no cuenta en realidad con los elementos de fuerza necesarios para equilibrar su poder con el Poder Ejecutivo de la Unión; de allí que haya surgido la necesidad de vivir siempre dentro de ese vicioso sistema de las facultades extraordinarias, desde la época en que se aprobó la Constitución de 57 hasta nuestros días. La Constitución de 57, pródiga en declaraciones de principios, es defectuosa, fue defectuosa por lo que se refiere a la organización del Poder público, y si las reformas subsecuentes que sufrió y si la constitución, la organización del Poder público por la Constitución de 17, ya no cuenta con los defectos originales para la organización del Poder público con que contaba dicha Constitución; si las distintas reformas que se refieren principalmente a la organización del Poder Legislativo, a su fuerza intrínseca, a su vida misma, ha venido determinando una depresión todavía mayor, y si nosotros no procuramos equilibrar la fuerza del Poder Legislativo con la del Poder Ejecutivo, tengo la seguridad de que más tarde no solamente el país se manifestará, como ahora, por la no reelección de los miembros del Poder Legislativo, sino que en un plebiscito podría manifestarse la opinión nacional en contra de la existencia del Poder Legislativo. (Aplausos.)

Es necesario, pues, que nosotros meditemos con toda serenidad, y la serenidad nos la dictan las magníficas relaciones de amistad y de comprensión, de solidaridad y de coherencia en nuestra conducta con el Presidente de la República

actual; esta situación privilegiada de las Cámaras nos coloca en una situación también privilegiada de seguridad para poder resolver sobre la necesidad que existe de aprobar determinados preceptos constitucionales que mantengan firme la fuerza del Poder Legislativo.

Hay distintas reformas: primero, la disminución del número de periodos de sesiones del Poder Legislativo, pues ya se sabe que la Constitución anterior establecía dos periodos de sesiones, mientras que la Constitución actual los reduce a uno solo; después, la segunda reforma, disminuyendo el número de diputados y haciendo menos efectiva y menos real la representación popular; más tarde, la reforma de la no reelección de los miembros del Poder Legislativo, reduciendo también la fuerza del Parlamento, quiérase que no. Todo esto nos obliga a buscar algunos postulados que pudieran traer un equilibrio ante la necesidad que tenemos, como miembros disciplinados de nuestro partido, de aprobar y sostener la ponencia del mismo; y me faltaba agregar una cosa, o sea; que también es peligroso para la fuerza del Poder Legislativo la ampliación de los periodos de ejercicio.

La ampliación del periodo de los diputados y senadores representa una disminución de la libertad en la conciencia del Poder Legislativo. Es necesario, pues, que nosotros busquemos la forma de compensar esas reformas, a las que tenemos necesidad de llegar, porque son reclamadas por la opinión pública; pero debemos distinguir qué cosa debe darse a las solicitudes del pueblo y qué cosa debe dejarse a la superioridad de las leyes. Nosotros debemos ser aquiescentes a lo que reclama la mayoría de la voluntad popular accediendo a la no reelección de los diputados. Y para acceder también a la ampliación de los periodos de ejercicio que ha propuesto nuestro partido, yo me permitiría hacer esta sugerión a las Comisiones, porque es el momento oportuno de hacerlo, conforme al reglamento.

Primero, que el Congreso de la Unión tenga dos periodos de sesiones al año, segundo que se aumente el número de representantes populares, por más que

esto pueda considerarse antieconómico desde el punto de vista presupuestal. Hay multitud de razones para defender estos puntos. Y tercero, la reducción del término de que puede disponer actualmente el Poder Legislativo para restringir el veto del Poder Ejecutivo. De hecho la soberanía de las Cámaras queda reducida a un mes y medio durante su ejercicio. Si se presenta cualquier iniciativa que pudiera considerarse de urgente y obvia resolución y de interés público y se sujeta su discusión a todas las prescripciones reglamentarias, se tendría forzosamente que emplear un término mayor de cuarenta días, de tal manera que ya no estarían capacitadas las Cámaras para el caso de que el Ejecutivo vetara esa disposición de poderla reconsiderar, dentro de sus facultades, por el voto de las dos terceras partes y declararlas como ley obligatoria.

Me permitiría sugerir a la Comisión estos tres puntos de vista, necesarios para mantener el equilibrio de los Poderes en nuestro país.

El C. Secretario Ortega Lamberto: Por disposición de la presidencia se pregunta si se considera el asunto suficientemente discutido en lo general. Los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo. Suficientemente discutido en lo general. Se procede a recoger la votación nominal.

Aprobado el Proyecto en lo general, por unanimidad de ciento un votos. El desarrollo total del debate puede consultarse en el artículo 51.

Sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el jueves 15 de diciembre de 1932.

El C. Presidente: La presidencia manifiesta que fueron separados para discutirse los artículos 55, por el C. Diputado Alfonso Fernández; 56, por el C. González Herrejón; 59 y 115, por el C. Guillermo Rodríguez y el 84 para el C. Flavio Pérez Gasga. En consecuencia, se reservan los demás artículos del dictamen para su votación.

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 hubieran estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Está a discusión. Por disposición de la presidencia, tiene la palabra en contra el C. Rodríguez Guillermo.

El C. Rodríguez Guillermo: Señores diputados:

En la Convención de Aguascalientes, el señor general Manuel Jasso, diputado veracruzano, propuso –y se aprobó– que se agregara a la ponencia del Partido Nacional Revolucionario una frase en el artículo 59, para que el decreto que incapacita a los diputados locales que conocen de elecciones municipales, para postularse y ser diputados al Congreso de la Unión, se agregara que no pueden ser elegidos diputados al Congreso de la Unión los diputados locales, estén o no en ejercicio, cuando conozcan de elecciones municipales.

Así es que tanto por existir una ley expresa en este sentido cuando por ser consecuente con la aprobación hecha en Aguascalientes, vengo a pedir a las Comisiones, de la manera más atenta, que el artículo 59 se le agregue esta frase. Dice el *“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.

Pido que se le agregue esta frase: "No podrán ser electos diputados al Congreso de la Unión los diputados locales, estén o no en ejercicio, cuando conozcan las elecciones municipales". Está es la adición que propuso en Aguascalientes el general Jasso y que se aprobó. Y vengo a recordarla, porque la considero de gran trascendencia. Si hubiera algún diputado que viniera a oponerse a esa adición, entonces volvería a ocupar la atención de ustedes para hacerles saber las muchas razones que hay en apoyo de ella.

Si se quiere tener positivamente libertad de sufragio, debe evitarse que los señores diputados locales, cuando conocen de elecciones municipales, están en condiciones de contraer obligaciones con una planilla municipal determinada, que se convierta a su vez en apoyo de aquellos diputados cuando se presenten como candidatos al Congreso de la Unión. Esto se logra evitar con la proposición que hablo.

Por muchas razones semejantes que yo expondré si es que hay algún señor diputado que venga a oponerse a esta adición. Les ruego de la manera más atenta, más bien dicho, ruego a la Comisión que me diga si está de acuerdo en cumplir con lo aprobado en la Convención de Aguascalientes.

El C. Jasso: Señores diputados:

Como en esta representación nacional hay muchos ciudadanos diputados que no fueron a la Convención de Aguascalientes, yo quiero aclarar a quienes no estuvieron allá, que, efectivamente, propuse esa reforma, y quiero hacer la aclaración más completa en el sentido de que yo propuse que el que sea diputado federal no pueda ir como diputado local, y viceversa. Es decir que el que sea diputado local no pueda venir como diputado federal.

Me baso para esto, en que en la ponencia del Partido Nacional Revolucionario y en las palabras del general Pérez Treviño campea un espíritu

completamente antirreeleccionista. Y muy bien, señores diputados, si vamos a la reelección, vayamos de una manera franca. Vayamos a la no reelección de una manera sincera, como convencidos de que el principio de la no reelección está en el pueblo mexicano. Pero yo considero que lanzarse como candidato a diputado local siéndolo federal, y viceversa, no es más que, hablando con franqueza, un *toma y daca*; sería un compadrazgo eterno en que no más nos estaríamos cambiando de curules.

Y me voy a permitir más todavía. Ya que en las palabras del General Pérez Treviño en Aguascalientes se vio, se palpó el deseo del no continuismo, me voy a permitir aquí, de la manera más respetuosa, pero sí con toda sinceridad, pedir a mis compañeros que en forma atenta nos dirijamos a nuestro gran Partido Nacional Revolucionario y le pidamos que, para acabar con el continuismo de una vez por todas, se haga alguna gestión, se vea en qué forma se puede acabar con esto, pidiendo que el partido piense cómo se dirige al Ejecutivo de la nación, a efecto de que el que sea secretario de Estado una vez, ya no pueda volver a serlo nunca, porque, hablando con franqueza, compañeros, es allí donde está el continuismo...

El C. secretario: Se va a proceder a recoger la votación nominal de los artículos reservados para tal fin y que son los siguientes: 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 85 y el transitorio.

Aprobados los artículos por unanimidad de 115 votos.

Pasó a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales correspondientes.

En la *sesión ordinaria* de la Cámara de Senadores celebrada el sábado 20 de diciembre de 1932, se dio lectura al oficio, adjunto al cual se remitió el proyecto de reformas aprobado por la Cámara de Diputados, turnándose a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales.

En la *sesión ordinaria* de la Cámara de Senadores celebrada el viernes 26 de diciembre de 1932, se dio lectura al proyecto de reformas constitucionales propuesto por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, y al dictamen emitido por las comisiones respectivas de la Cámara de Senadores redactado en los términos siguientes:

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales. Honorable Cámara de Senadores:... En más amplio abono de la admisión general del proyecto, se hacen concretamente las siguientes observaciones...

IV. La especificada ampliación de los periodos electores de senadores y diputados al Congreso de la Unión, es conveniente a la experimentación, orientación y actividad mejores de dichos funcionarios, ya que la prohibición de reelección inmediata, de ser adoptada, privará a diputados y senadores de mayor tiempo continuo de preparación;

...En virtud de los razonamientos del capítulo inmediatamente anterior, concordantes, en mucho, con los de la iniciativa y el dictamen aprobado por la otra cámara y sin dejar de reconocer, en el último, algunos motivos de disentimiento de apreciación filosófica, estas comisiones unidas de Puntos Constitucionales, se pronuncian por el texto de reformas aprobado por la H. Cámara Colegisladora y se honran en someter a la de liberación y resolución de vuestra soberanía, el siguientes proyecto de reformas a la constitución...

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.

Sala de comisiones de la Cámara de Senadores. México, D.F. a 23 de diciembre de 1932. Cesar Alayola Barrera. F. Medrano V. Moisés Huerta. A. Guillén. Rúbricas. El texto completo del dictamen puede consultarse en el artículo 51.

El C. Secretario Talamantes:...Por unanimidad de 39 votos se aprueban en lo particular estos proyectos de Ley y pasan al ejecutivo y a la cámara de diputados, respectivamente para los efectos constitucionales.

Pasó a la legislatura de los estados para los efectos correspondientes.

En la *sesión extraordinaria* del Congreso general celebrada el lunes 20 de marzo de 1933, se hizo el cómputo de votos de las legislaturas de los estados y de declaró aprobada la reforma propuesta.

La reforma aprobada se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de abril de 1933.

3.3 Legislación Comparada

Argentina

Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles, pero la Sala se renovará por mitad cada bienio, a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer periodo.

Los senadores duran nueve años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renovará por terceras partes cada tres años, decidiéndose por la suerte, luego que todos se reúnan, quiénes deben salir en el 1° y 2° trienio.

Bolivia

Los senadores y diputados pueden ser reelectos y sus mandatos son renunciables (Art. 57).

Costa Rica

Los diputados durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva.

Cuba

La Asamblea Nacional del poder Popular es elegida por un término de cinco años. Este término sólo podrá extenderse por acuerdo de la propia asamblea en caso de guerra o a virtud de otras circunstancias excepcionales que impidan la celebración normal de las elecciones y mientras subsistan tales circunstancias.

Ecuador

Los diputados nacionales durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos después de un periodo legislativo. Deben ser ecuatorianos por nacimiento; gozar de los derechos de ciudadanía; estar afiliados a uno de los partidos políticos legalmente reconocidos y tener 30 años de edad, por lo menos, al momento de la elección.

Los diputados provinciales durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelegidos después de un periodo legislativo.

Para ser elegido diputado provincial se requerirá ser ecuatoriano por nacimiento; gozar de los derechos de ciudadanía, tener 25 años de edad, por lo menos, al momento de la elección; y ser oriundo de la provincia respectiva o haber

tenido su residencia principal de modo ininterrumpido en ella tres años, por lo menos, inmediatamente anteriores a la elección.

El Salvador

Los miembros de la asamblea se renovarán cada tres años y podrán ser reelegidos. El periodo de sus funciones comenzará el 1º de mayo del año de su elección.

Guatemala

Requisitos para el cargo de diputados. Para ser electo diputado se requiere ser guatemalteco de origen de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Los diputados durarán en sus funciones cinco años pudiendo ser reelectos.

Paraguay

Los senadores y diputados titulares y suplentes serán elegidos en comicios simultáneos con los presidenciales.

Los legisladores durarán cinco años en su mandato a partir del 1º de julio y podrán ser reelectos. Las vacantes definitivas o temporarias de la Cámara de Diputados serán cubiertas por los suplentes en el mismo Departamento, y las de la Cámara de Senadores por los suplentes de la lista proclamada por el Tribunal Electoral.

Reformas Constitucionales

Abelardo L. Rodríguez

Presidente de México

3-IX-1930/30-XI-1934

Contenido de la primera reforma

Diario Oficial (29-IV-1933)

El Texto del original de este artículo, pasó a ser el artículo 58. Se establece la no reelección para los senadores y diputados para el periodo inmediato a excepción de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio.

Texto original

Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto de la edad, que será la de 35 años cumplidos el día de la elección.

Texto vigente

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.

En el capítulo cuarto, se describe los aspectos para el fortalecimiento del poder legislativo y se señalan temas como son: el presidencialismo, la estructura de incentivos de carrera, las coaliciones gobernantes, las comisiones legislativas, el desarrollo de los partidos de oposición, y finalmente las ventajas que se obtendrían en el caso de implementar la reelección inmediata de los legisladores.

CAPÍTULO IV

LA REELECCIÓN LEGISLATIVA Y EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

4.1 Presidencialismo

La concentración del poder en la Presidencia de la República es uno de los aspectos característicos del sistema político mexicano. El poder de los presidentes se ha expresado regularmente en el proceso de gobierno mediante su capacidad de llevar a cabo cambios comprehensivos de política, a menudo en forma espectacular como en el caso de la nacionalización de la industria petrolera en 1938 o, más recientemente, la expropiación bancaria en 1982. La producción de cambios de política ha seguido un patrón fijo según el cual el Poder Ejecutivo es la única fuerza capaz de articular iniciativas y convertirlas en política de gobierno. No obstante, el Poder Ejecutivo no es un órgano aislado ni el único que interviene en el proceso de producción de políticas. La Presidencia forma parte de un sistema constitucional más amplio, y se encuentra institucionalmente ligada a otros cuerpos como la Cámara de Diputados, el Senado y la Suprema Corte de Justicia, con los cuales comparte autoridad para formular y realizar cambios en la política gubernamental.

La Cámara de Diputados constituye un cuerpo de gran importancia constitucional; junto con el Senado es uno de los depositarios del Poder Legislativo del gobierno federal. Sin el poder de efectuar cambios legislativos o crear nueva legislación, ninguna administración puede efectuar cambios significativos de política. Las mayorías decisorias en la Cámara de Diputados constituyen aliados esenciales para la Presidencia, si ésta ha de tener control sobre el proceso de formulación y ejecución de políticas. Por lo tanto, los mecanismos políticos que limitan la acción independiente y garantizan la cooperación de mayorías decisorias en la Cámara de Diputados constituyen un aspecto central del régimen presidencialista mexicano.

Los estudios sobre el presidencialismo mexicano han demostrado que esta práctica de gobierno presupone una concentración de poderes en el jefe del Ejecutivo que va más allá de aquellos expresamente otorgados por la Constitución. Jorge Carpizo ha destacado el carácter esencialmente *metaconstitucional* de la autoridad presidencial en México. En particular, ha demostrado que gran parte del poder de los presidentes ha resultado de su posición como líderes del PRI, el partido que ha dominado la política mexicana durante más de 65 años. Jeff Weldon ha hecho explícitas las condiciones que han posibilitado la concentración de poder en el Presidente: a) control de la mayoría en el Congreso por parte del partido del Presidente; b) disciplina partidaria, y c) liderazgo presidencial sobre su partido.

Este artículo analiza los factores que han producido la disciplina partidista y la subordinación al Ejecutivo en las mayorías priistas de la Cámara de Diputados. Argumenta que la explicación de estos patrones de comportamiento legislativo se encuentra en las instituciones reguladoras del acceso y el desempeño de cargos en la Cámara de Diputados. En particular, sostiene que la no reelección consecutiva creó las condiciones para disciplinar a la bancada del PRI y someterla a la iniciativa presidencial. La rotación forzosa de cargos fue la clave para centralizar la nominación de candidatos y convirtió a los diputados en meros agentes de quienes controlaban el acceso a otros puestos públicos. Su efecto fue el incremento sustancial de la influencia del Ejecutivo en la selección de candidatos y poner en manos del Presidente el futuro político de los diputados.

4.2 La Estructura de Incentivos de Carrera

La esfera de autoridad de la Cámara de Diputados recae sobre todo dentro del proceso legislativo. Ciertamente la Constitución dispersa el Poder Legislativo. El Senado comparte con la Cámara, como un socio igualitario, la autoridad para producir cambios en la legislación. Incluso el Ejecutivo tiene una importante participación en este proceso, dado que el Presidente posee la facultad de iniciativa

y el poder de vetar legislación aprobada por el Congreso.⁷ Sin embargo, a pesar de los arreglos de frenos y contrapesos que afectan el funcionamiento del Poder Legislativo, la Cámara de Diputados ha sido diseñada como un elemento indispensable (*veto point*) en el proceso legislativo. La producción de nuevas leyes o el cambio de la legislación existente no puede ocurrir sin la cooperación y el apoyo de mayorías decisorias en la Cámara de Diputados.

La Constitución establece más que un mero bosquejo de la esfera de autoridad de la Cámara de Diputados; también define el conjunto de incentivos y sanciones institucionales a las que los miembros de este cuerpo responden en el ejercicio del Poder Legislativo. El Constituyente de 1917, siguiendo la tradición constitucional mexicana del siglo XIX, diseñó a la Cámara de Diputados, al Senado y a la Presidencia como órganos separados. Con el fin de mantener la separación de la Cámara de Diputados se adoptó un arreglo especial para regular la elección de sus miembros y las condiciones en las que se desempeñan los cargos. El Constituyente de 1917 estableció elecciones independientes para todos los funcionarios del gobierno federal por electorados territorialmente diferenciados ante los cuales eran responsables en forma individual. La Cámara de Diputados fue definida como un cuerpo relativamente grande formado por representantes de pequeños electorados regionales (distritos uninominales). A los diputados se les otorgó un periodo de servicio corto, que duraba la mitad del periodo de servicio del Presidente y los senadores.⁸

El propósito de este arreglo no fue prevenir la cooperación entre la Cámara, el Senado y la Presidencia. La cooperación fue claramente concebida como una condición necesaria para el funcionamiento del gobierno, dado que las tres

⁷ El veto presidencial puede ser superado por mayorías calificadas de dos tercios en las dos cámaras del Congreso. Respecto al veto presidencial véase Tena Ramírez (1985) y Carpizo MacGregor (1978).

⁸ El Constituyente de 1917 estableció un periodo de servicio de dos años para los diputados. Sin embargo cuando se cambió la Constitución para prohibir la reelección consecutiva en 1933, el periodo de servicio en la Cámara baja se extendió a tres años.

instituciones comparten autoridad en el proceso legislativo. Sin embargo, el arreglo de separación de poderes adoptado por el Constituyente de 1917 buscó evitar que la cooperación se convirtiera en una forma de colusión. Para ello, buscó vincular las ambiciones de los políticos a la protección de la esfera de autoridad de los cargos que desempeñaban y a los intereses de sus electorados específicos.

Los poderes constitucionales otorgados a la Cámara de Diputados por el Constituyente no han disminuido a pesar de las numerosas enmiendas a la Carta Magna. Por el contrario, las facultades del Congreso han aumentado en el tiempo.⁷ Sin embargo, la capacidad de este cuerpo de hacer efectiva y proteger su esfera de autoridad ha disminuido a tal grado que no hay semejanza entre la poderosa institución que el texto constitucional bosqueja y el patrón de subordinación y deferencia hacia el Poder Ejecutivo que siguen regularmente las mayorías decisorias en la Cámara de Diputados. La brecha entre la autoridad legal y el poder político ha sido fuente de escepticismo y decepción entre los estudiosos de la política mexicana respecto al papel de la Cámara de Diputados y la importancia de las instituciones formales en la definición de los actores y fuerzas que moldean el proceso de gobierno. (Tena, 1985, p. 440)

Sin embargo, las instituciones formales no sólo tienen que ver con la delimitación de los poderes de los órganos de gobierno, también regulan las condiciones bajo las cuales los políticos obtienen cargos públicos y ejercen su autoridad. Estos dos aspectos del arreglo constitucional están profundamente interrelacionados. No obstante, poca atención se ha prestado al hecho de que el sistema electoral adoptado por el Constituyente de 1917 para proteger la existencia separada de la Cámara de Diputados —y en realidad de todos los cargos de elección en los gobiernos federales, estatales y municipales— ha sufrido alteraciones sustanciales. Una de las más importantes modificaciones al diseño original de la

⁷ El aumento de autoridad constitucional del Congreso de la Unión se ha dado a costa de los gobiernos estatales, como parte de una estrategia para concentrar facultades en el gobierno federal.

Constitución fue la enmienda de 1933, que prohibió la reelección consecutiva de todos los cargos en el Congreso de la Unión, las legislaturas estatales y los gobiernos municipales. Este cambio fue justificado sobre la base de que garantizaría la renovación regular de los cuadros políticos y promovería la innovación y la adaptación en el gobierno. Sin embargo, la no reelección consecutiva vino a distorsionar la estructura de incentivos y restricciones diseñada para mantener el sistema de separación de poderes.

La no reelección consecutiva ciertamente no fue producto de un constituyente desinteresado y neutral, sino parte de una campaña política dirigida a fortalecer y consolidar la coalición inclusiva de políticos encumbrados organizada en el Partido Revolucionario (PNR). El incentivo original que motivó la articulación de este esquema de cooperación política en la Cámara y el Senado fue la elección del Presidente interino para ocupar el lugar del Presidente electo Alvaro Obregón, asesinado en 1929 antes de que tomara posesión del cargo.¹ La organización partidista que resultó de esta coalición en el Congreso nominó su primer candidato presidencial en 1930, Ortiz Rubio, quien llegó a las elecciones sin ninguna competencia significativa. El PNR consiguió obtener la afiliación formal de casi la totalidad de los diputados y senadores en turno, pero en realidad fue una coalición poco articulada y dividida, que no operaba en la práctica como un solo partido congresional. Las tendencias hacia la dispersión de poder fomentadas por el sistema de mayorías relativas en distritos uninominales, junto con posibilidad de carreras legislativas independientes, imponían importantes límites a la coalición.

La no reelección consecutiva fue patrocinada por los líderes del PNR como una estrategia para resolver el conflicto de ambiciones entre políticos encumbrados y políticos aspirantes; conflicto que amenazaba con potenciar la fuerza de la oposición y frustrar el proyecto de la dirigencia del PNR de construir una

¹ Esta fue la primera vez que se utilizó el mecanismo de emergencia diseñado por el Constituyente de 1917 para sustituir al Presidente de la República. El Constituyente de 1917 suprimió la figura de vicepresidente y transfirió al Congreso el poder de nombrar presidentes interinos y sustitutos.

organización que aglutinara a tantos grupos políticos como fuera posible.⁷ La no reelección consecutiva buscó reducir la competencia por puesto de elección y permitir al PNR asimilar líderes políticos emergentes mediante la rotación obligatoria de cargos en todos los niveles de gobierno. Las enmiendas constitucionales de 1933 ayudan a explicar la larga experiencia mexicana con el régimen de partido único. La rápida rotación de cuadros sirvió para apagar el natural conflicto de ambiciones que conduce a la formación de oposición electoral a los políticos encumbrados. Desactivó de esta manera un incentivo poderoso para el desarrollo de partidos de oposición.

La no reelección consecutiva tuvo también importantes efectos sobre la conducta política de los legisladores. La rotación de cargos terminó transformando al partido político que la convirtió en práctica constitucional en una organización cohesiva y centralizada. A pesar de que los políticos continuaron buscando cargos bajo el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales, el apoyo del PNR se convirtió en un aspecto central en sus estrategias para avanzar sus carreras. En adelante los políticos tenían que apoyarse en la red de promoción del partido para garantizar su sobrevivencia política. En la medida en que cada cargo de elección en los ámbitos estatal y municipal fue afectado por la no reelección consecutiva, no sobrevivió ninguna posición desde la cual resisitir el desarrollo de un sistema nacional y centralizado de promoción política.

Al vincular las ambiciones de los legisladores en turno con la organización política externa que controla la nominación a cargos de elección más altos y el acceso a los puestos de patronazgo en la administración, la no reelección consecutiva ha inhibido el funcionamiento de la Cámara de Diputados como un órgano independiente. Convirtió a los legisladores en agentes de quienes definían

⁷ Lajous argumenta que la campaña por la no reelección en 1933 fue parte de una política de "apertura" que la dirigencia del PNR adoptó en contra de la práctica del "carro completo". En la jerga política de la época, se llamaba carro completo a la forma en que los grupos locales encabezados por jefes políticos, que a menudo eran los propios gobernadores, se apropiaban de todos los cargos de elección en el estado, Lajous, 1981.

la lista de candidatos a puestos de elección o de los dispensadores de patronazgo en el Ejecutivo. Consecuentemente, la no reelección consecutiva trajo consigo un profundo e irreversible cambio en el equilibrio de poderes del gobierno federal.

Antes de las reformas constitucionales de 1933, la Presidencia de la República era, comparativamente hablando, una institución débil encabezada por individuos sin futuro político o al menos con un futuro político sumamente incierto, dada la imposibilidad de buscar la reelección.* De hecho, cualquier observador de las prácticas constitucionales actuales se sorprendería al notar que el presidente Abelardo Rodríguez no tuvo ninguna participación en el diseño de la iniciativa de reformas constitucionales de 1933 ni en la campaña para movilizar el apoyo político necesario. Esta llegaría a ser la última reforma constitucional en pasar sin el patrocinio del jefe del Ejecutivo.

La administración que se integró en 1934 constituye un parteaguas en la historia política posrevolucionaria de México. Presenció el colapso del poder del Congreso e inauguró un sistema de gobiernos fuertes y unitarios encabezados por el Presidente de la República. Lázaro Cárdenas fue el primer Presidente en hacer efectivos los nuevos poderes políticos del jefe del Ejecutivo sobre su partido en el Congreso. Los nuevos poderes presidenciales sirvieron no sólo para efectuar los cambios radicales de política por los que la administración de Cárdenas es conocida. Antes fueron utilizados para imponer castigos a los legisladores que no colaboraban con su programa y, una vez obtenido el apoyo disciplinado de los senadores, utilizar sus poderes constitucionales para remover gobernadores cuya lealtad no estaba garantizada. Las enmiendas constitucionales de 1933

* Podría pensarse que Alvaro Obregón representa una excepción. Sin embargo, es poco probable que su desempeño en la Presidencia de 1920 a 1924 se viera afectado por el prospecto de la reelección. Sus ambiciones reeleccionistas, que motivaron la campaña para cambiar la Constitución de 1927 y permitir la reelección en la Presidencia después de un periodo fuera del cargo, son en todo caso posteriores.

* El Senado mexicano posee la facultad constitucional para decretar por mayoría simple la "desaparición de poderes" en un estado federal y, a propuesta del Presidente de la República, nombrar un gobernador interino para que convoque a elecciones, al respecto véase González Oropeza, 1983.

proporcionaron las bases institucionales para el desarrollo de la Presidencia autoritaria que conocemos hoy en día.

Para entender por qué la Presidencia surgió como la institución dominante es necesario analizar las consecuencias de la no reelección consecutiva en la nominación de candidatos del PNR para puestos en la Cámara de Diputados y el Senado, así como las estrategias de carrera de políticos que buscaban o desempeñaban cargos en el Congreso. Cárdenas fue el primer candidato presidencial que tuvo la oportunidad de intervenir en la conformación de la lista de candidatos de su partido para puestos en el Congreso. Antes de que la no reelección consecutiva fuera introducida, la nominación de candidatos era esencialmente un asunto que concernía a los mismo legisladores y a los jefes políticos locales. No había mucho espacio para coordinar de manera centralizada la producción de la lista de candidatos del PNR a la Cámara de Diputados y al Senado.

La no reelección consecutiva cambió totalmente este patrón. Al remover a los políticos del cargo y después de tres años, le dio la capacidad a los candidatos presidenciales de intervenir ampliamente en la composición del Congreso. Naturalmente, la producción de la lista de candidatos del partido a la Cámara y al Senado es un proceso cuya complejidad ha aumentado con el tiempo, especialmente a partir de que el sistema de cuotas sectoriales fue adoptado y las corporaciones sindicales fueron integradas al partido en 1937. Sin embargo, desde que se introdujo la no reelección consecutiva, el candidato presidencial en elecciones generales y el Presidente en funciones en elecciones intermedias han venido a desempeñar un papel central en la organización de las delegaciones de su partido al Congreso. En este sentido, uno de los efectos más significativos de la no reelección consecutiva ha sido el de integrar la Cámara de Diputados y el Senado al sistema de patronazgo presidencial.

La no reelección consecutiva, por otra parte, redefinió los objetivos de carrera de los miembros de la Cámara de Diputados. Transformó esta institución en un trampolín hacia otras oportunidades políticas en los gobiernos federales y estatales. La rotación forzosa de cargos destruyó el vínculo que ataba las ambiciones de los políticos a sus distritos electorales y a sus puestos en la Cámara de Diputados. Sustituyó la "conexión electoral" por los contactos en el partido y en la administración, como estrategia para el avance de sus carreras políticas. Asimismo, el político localista dio lugar al político obsesionado por conseguir la promoción para el siguiente ciclo electoral. La protección de la esfera de autoridad del cuerpo en el cual sirven se convirtió en algo secundario, a menudo incompatible con los objetivos de carrera de los diputados; sus ambiciones políticas los llevan naturalmente a coludirse con los miembros del Poder Ejecutivo que, dado su enorme poder de patronazgo, se convirtieron en el elemento central de la estructura de promoción del partido gobernante.

La práctica de rotación de cuadros ha tenido un impacto profundo y persistente en dos aspectos de la vida parlamentaria de la Cámara de Diputados: la coordinación y mantenimiento de coaliciones gobernantes y el funcionamiento del sistema de comisiones.

4.3 Coaliciones Gobernantes

La obtención de ventajas en el proceso legislativo correspondiente a las coaliciones gobernantes constituyó un importante incentivo para la organización de partidos o bloques parlamentarios tales como los "rojos" y los "blancos" antes de las reformas constitucionales de 1933. El sistema cambió sustancialmente después de la adopción de la no reelección consecutiva. A pesar de que el arreglo interno para el gobierno de la Cámara de Diputados continuó basado en una comisión formada por los representantes de las delegaciones estatales –la Gran Comisión–, en la práctica los legisladores perdieron el poder de organizar coaliciones gobernantes. Los

miembros de la delegación del partido mayoritario han quedado al margen en la selección de su propio liderazgo. La Gran Comisión se convirtió en un agente de la organización externa del partido. El Presidente y los secretarios de la Gran Comisión empezaron a ser nombrados por el jefe del Ejecutivo, en su calidad de jefe de partido. Este patrón en la formación del gobierno interno de la Cámara demuestra que las delegaciones congresionales del PNR y su sucedáneos, el PRI, pasaron a ser en la práctica meras extensiones del partido presidencial.

4.4 Comisiones Legislativas

Las comisiones legislativas permanentes representan un importante paso para descentralizar el proceso legislativo dentro de la Cámara. Están diseñadas para aislar a los legisladores de las presiones partidistas y proteger el juicio independiente en la revisión de iniciativas. Asimismo, el carácter permanente de las comisiones busca premiar la acumulación de experiencia y la especialización, más que la mera lealtad al partido. Sin embargo, las comisiones no pueden desarrollarse en estructuras autónomas y competentes para la formulación de cambios de política en la ausencia de carreras legislativas, menos aún están controlados por partidos parlamentarios altamente cohesivos. El sistema de rotación de cuadros dio al presidente de la Gran Comisión gran libertad en la conformación de las comisiones y, de hecho, el de poder pasarlas por alto en el proceso legislativo. Además la no reelección consecutiva suprimió incentivos para la acumulación de experiencia legislativa y el desarrollo de capacidades entre los miembros de las comisiones. De esta manera, las comisiones legislativas terminaron operando como meros paneles de revisión para iniciativas presentadas por la administración, sin la capacidad de desempeñar un papel independiente en el diseño de legislación y sin ningún poder para detener al Ejecutivo.

En contraste con la tesis de que las instituciones formales no proporcionan una guía para identificar la localización del poder real, el papel de la Cámara de

Diputados en la toma de decisiones no puede ser entendido fuera del sistema de rotación de cuadros.

En la medida en que las mayorías del PRI se han convertido en delegaciones temporales organizadas por el PRI presidencial, los incentivos políticos y la capacidad institucional para construir una estructura de producción de cambios de política en igualdad de condiciones con el Ejecutivo han desaparecido. La mayoría del PRI en la Cámara no tienen más opción que apoyar al Presidente y pasar el programa legislativo de su administración. Esto no significa que la diputación priísta sea una mera *caja de resonancia* del Ejecutivo, como Daniel Cosío Villegas la definió.

En su papel de agentes de partido, los diputados priístas tienen cierto espacio para realizar actividades legislativas orientadas a la revisión de legislación iniciada por el Ejecutivo y ventilar demandas que no fueron tomadas en consideración por las secretarías de Estado. Sin embargo, la participación en el proceso legislativo ha tenido lugar dentro de márgenes muy estrechos y ha estado restringida a una minoría de diputados que tienen el apoyo de la Gran Comisión y que pueden trabajar en cercana colaboración con las dependencias del Ejecutivo. En la revisión de iniciativas del Ejecutivo o en la promoción de sus propias iniciativas, los diputados del PRI tienen que adoptar una actitud muy cautelosa y evitar interferencia con el programa presidencial y la confrontación con funcionarios del Ejecutivo. Sin embargo, para el diputado priísta promedio la participación en el proceso legislativo es a menudo una actividad riesgosa y sin mayor recompensa.

Sus oportunidades para promover su carrera política no dependen de su desempeño como legislador, sino del patrocinio que reciban de organizaciones políticas fuera de la Cámara de Diputados.

Otro factor que explica la limitada participación de la Cámara de Diputados en el proceso de formulación de políticas es que el Presidente no necesita

apoyarse en las delegaciones priistas para diseñar legislación y articular iniciativas. El Presidente tiene grandes recursos de patronazgo para crear su propia estructura de producción de cambios de política. Naturalmente, las secretarías de Estado pueden incorporar aportaciones provenientes de los miembros de las delegaciones priistas en la Cámara; los presidentes pueden fomentar la iniciativa dentro del Congreso como un gesto políticamente correcto y de sensibilidad constitucional, pero en la práctica la capacidad para articular cambios de política y el poder de decisión residen en el Ejecutivo.

4.5 El Desarrollo de los Partidos de Oposición

La historia del régimen presidencialista de partido único en México no carece de intentos de reforma institucional. De hecho, existe una larga tradición reformista que puede rastrearse cuando menos hasta la Ley Federal Electoral de 1946. El reformismo electoral ha seguido un camino identificable: se ha buscado, dentro del marco que inhibe la competencia electoral, organizar la oposición al partido hegemónico en partidos políticos nacionales. En la persecución de esta finalidad se ha montado un complejo marco regulatorio en intentos sucesivos por contrarrestar los fuertes desincentivos institucionales para el desarrollo de partidos de oposición que la no reelección consecutiva, junto con el sistema predominante de distritos de mayoría relativa, ha establecido. En 1946 el gobierno federal reguló el acceso de los candidatos a las boletas electorales. Forzó a los políticos a buscar cargos de elección mediante partidos políticos legalmente constituidos. Sin embargo, el control del acceso a la boleta electoral mediante la nominación partidista obligatoria hizo muy poco para fortalecer la capacidad de los partidos de oposición de reclutar cuadros. En la práctica, la nominación partidista obligatoria sólo sirvió para aumentar la disciplina al interior del PRI; funcionó como un importante obstáculo para evitar que las facciones disidentes del partido se transformaran en oposición electoral después de perder la nominación.

El instrumento más efectivo para fomentar la organización de partidos de oposición ha sido la institución de escaños de representación proporcional. Estos escaños fueron creados en 1964 como un apéndice del sistema original de mayorías relativas, especialmente diseñados como una salida a las ambiciones políticas de los líderes de los partidos de oposición, que no tenían la capacidad de competir con las maquinarias priístas locales por escaños disputados en los distritos uninominales, a pesar del creciente apoyo electoral en el plano nacional. A pesar de que los políticos de oposición han enfrentado prospectos de carrera poco estimulantes virtualmente ninguna posibilidad de promoción después de un periodo de servicio de tres años en la Cámara y ningún recurso de patronazgo para premiar la lealtad y reclutar apoyo-, los escaños de representación proporcional han sido un poderoso incentivo para la organización de partidos opositores. Este desarrollo institucional se ha combinado con un creciente rechazo al sistema de partido único por una población con una mayor educación política.

Las diputaciones de representación proporcional han transformado la Cámara de Diputados. Mediante sucesivas reformas su número ha crecido, y desde 1988 hay 200, que representan el 40 por ciento del total de las curules. La Cámara ha pasado entre 1976 y 1988 de ser un pequeño cuerpo de alrededor de 200 diputados a una gran asamblea con 500 miembros. El tamaño de las delegaciones de los partidos de oposición en su conjunto ha crecido a la misma velocidad, gracias a su creciente apoyo electoral en el ámbito nacional.

El crecimiento de los partidos de oposición ha tenido un impacto significativo en el funcionamiento regular de la Cámara de Diputados; han hecho uso del debate de legislación en el pleno y de las comparecencias de funcionarios del Ejecutivo como parte de sus estrategias para ganar reconocimiento en el electorado nacional y movilizar a la opinión pública en contra en contra de las políticas gubernamentales. El principal efecto del desarrollo de los partidos de oposición ha sido reforzar el papel de la Cámara como foro político para la ventilación de los principales asuntos públicos. La institución de representación proporcional ha

garantizado que ningún cambio significativo de legislación ocurra sin que el partido gobernante lo tenga que debatir con la oposición.

Sin embargo, el reformismo electoral no ha afectado el papel de la Cámara de Diputados en el proceso de formulación de políticas. La razón de esto reside en el hecho de que las reformas electorales no han tocado la organización del PRI. La relación entre la Presidencia y el PRI en la Cámara de Diputados ha permanecido inalterada desde la introducción de la no reelección consecutiva. Las mayorías legislativas en la Cámara han sido hasta ahora organizadas como mero apéndices temporales del partido presidencial, y están firmemente cohesionadas por la expectativa de promoción y la necesidad de asegurar la sobrevivencia política.

No existen posibilidades realistas de que la Cámara de Diputados rompa con el patrón de subordinación al Presidente bajo el presente esquema de rotación de cuadros, a menos que el partido del Presidente pierda la mayoría. Pero aun en este caso, la no reelección consecutiva continuarán inhibiendo la vida parlamentaria independiente y el desarrollo en la Cámara de Diputados de una capacidad efectiva de influir en la formulación de políticas. El patrón de subordinación a la Presidencia es visible en el caso del PRI porque el PRI presidencial se convierte regularmente en administración, mientras que los partidos presidenciales de la oposición se disuelven después de las elecciones. Pero un patrón semejante no está del todo ausente en las delegaciones de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados, sólo que la dirigencia de la organización nacional toma el control sobre la fracción parlamentaria. La dirigencia nacional de los partidos de oposición regularmente nombra al coordinador de la fracción parlamentaria y define la línea de partido en los asuntos más importantes.

Las curules de representación proporcional en la Cámara han permitido a los partidos de oposición crecer y desarrollarse sin tener que competir con la maquinaria política del PRI en los distritos; su capacidad de ganar curules

disputadas en el plano distrital no ha experimentado ningún cambio significativo hasta el momento. Esta tendencia persistente hacia la política de partido único muestra la debilidad estructural de los partidos opositores; se han desarrollado como organizaciones especializadas en capturar curules de representación proporcional, pero han fracasado en establecer una sólida y extensa base en los distritos de mayoría relativa. En general, no existen organizaciones de partidos de oposición distritales. La mayoría de los candidatos opositores a curules de mayoría relativa lo han sido con pocas o nulas posibilidades reales de ganar la elección, su nominación responde a una estrategia de la organización nacional para aumentar su cuota de escaños de representación proporcional, que es donde residen sus verdaderas posibilidades de capturar puestos de elección.

Las posibilidades de romper con este patrón y permitir el desarrollo organizacional de partidos de oposición en los distritos son al parecer limitadas por el sistema de rotación de cargos. De hecho, la no reelección consecutiva inhibe la formación de organizaciones de partido estables e independientes en el ámbito distrital. La supremacía del PRI es resultado de que sus organizaciones de partido distritales son patrocinadas desde otras posiciones como son la administración federal, las gubernaturas e importantes presidencias municipales, las cuales controlan recursos de patronazgo y tienen la posibilidad de distribuir beneficios a clientelas electorales con el fin de premiar el apoyo al partido. Los partidos de oposición a veces consiguen capturar escaños de mayoría relativa y separar estos cargos temporalmente del sistema nacional de promoción política del PRI. Sin embargo, el sistema tiene poderosas propiedades autorrenovadoras y siempre hay políticos prístas ambiciosos buscando reincorporar el cargo una vez que el exitoso político opositor tiene que dejarlo debido a la cláusula de no reelección consecutiva.

4.6 La Reelección Inmediata y sus Ventajas Generales

En la siempre inminente, pero nunca acabada reforma del Estado en México, que como una de sus partes fundamentales implicará una nueva reforma político-

electoral de nivel constitucional y secundaria, uno de los temas netamente electorales y parlamentarios que desde ahora ya se perfila como de gran polémica, es el de la posibilidad de la reelección para periodo inmediato o consecutivo, tanto a nivel ejecutivo como legislativo, si bien esta última, es la que más posibilidades reales tiene de ser llevada a la ley fundamental, pues no enfrenta los obstáculos históricos y de tradición política que no obstante el paso de décadas sigue presente en el consciente colectivo de la nación mexicana que recuerda con repudio los daños ocasionados por reelecciones de dictadores.

Ahora bien, y ya dentro de la materia, es claro que las peticiones e iniciativas de reforma que contemplan la reelección legislativa consecutiva en México, han sido alimentadas en parte por : El caos general desatado en la LVII legislatura integrada por neófitos de la política y del parlamentarismo; La inexperiencia política palpable en la mayoría de los miembros del bloque opositor y del PRI incluyendo al propio liderazgo, por ejemplo, del PVEM; La lentitud con que avanza el proceso legislativo en la cámara baja; y La ignorancia casi total del derecho y las prácticas parlamentarias elementales.

Frente al anterior panorama, y con la certidumbre de que el tema de la reelección será inevitable tópico nodal de alguna de las próximas agendas legislativas, debemos comenzar por evaluar las ventajas de la institución en el contexto mexicano.

La posibilidad de que un representante político del Poder Legislativo pudiera ser reelegido para el periodo inmediato, modificaría la actitud de los políticos que aspiran a convertirse en diputados, senadores, etcétera, puesto que la perspectiva de una reelección inmediata durante uno o varios periodos obligaría a los prospectos a informarse y educarse en las diversas materias y asuntos que hacen a un representante político eficaz, propositivo, participativo y disciplinado.

De hecho, muchos de los actuales representantes políticos con madera de legisladores, podrían encontrar resignación cómoda en considerar una carrera legislativa como el eslabón último y digno de una carrera política, sin tener que angustiarse ante el fin de su ejercicio buscando acomodo temporal o salvador en otras instancias que, más que cobijo vocacional implica premio de consolación o retiro de la actividad natural. Así, la reelección legislativa consecutiva resolvería un problema muy particular del sistema político mexicano: descongestionaría la ruta a la presidencia y a gobernatura de políticos con vocación real de legisladores, pero que por las limitaciones constitucionales actuales engrosan las filas de los aspirantes a las grandes, con lo cual se ocasionan problemas de frustración, de competencias inútiles, y de falta de coordinación de esfuerzos de las elites políticas de los partidos.

El acomodo y la tranquilidad hacia el futuro que encontrarían los legisladores de carrera con la reelección, tendría como un efecto colateral muy saludable y deseable para el país, el hecho de que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, por ejemplo, serían más fluidas; lo cual actualmente no acontece, no solo por su nueva composición, sino también debido a una falta de preparación profesional legislativa, no solo de los rasos, sino de los mandos intermedios del bloque opositor y hasta de algunos veteranos del PRI.

La presencia de legisladores experimentados- políticos de oficio que saben que la prudencia, la negociación y la discreción son herramientas básicas del quehacer político y legislativo, haría más estable la relación Ejecutivo-Legislativo, aun a pesar y por encima de que las cámaras estén compuestas por un mosaico plural de individuos de diversos partidos.

Por último, la estabilidad en las relaciones Ejecutivo-Legislativo se trasladaría al sistema político en general y, por supuesto, sería también característica primordial y bienvenida de la dinámica dentro del propio Poder Legislativo.

Una ventaja más de la reelección legislativa inmediata en México, sería el hecho de que se auspiciaría la consolidación de una responsabilidad, ahora inexistente, en la actitud profesional de los representantes políticos que ante el prospecto de la reelección, tendrían que: Regresar y atender constantemente a los electores de su distrito en sus peticiones de proyectos legislativos, y en sus peticiones de *lobby*, o *cabildeo* para resolver problemas sociales y políticos que rebasan lo puramente legislativo, etcétera, so pena de enfrentar el castigo máximo que sería el repudio de su electorado y la pérdida de la reelección, y con ello un escollo difícil de superar en su carrera legislativa profesional.

La fluidez y la frecuencia de contactos entre diputados y senadores y respectivos electorales locales, surgido de la necesidad de asegurar la reelección, tendría como efecto altamente deseable, una reducción de los reclamos y de la frustración ciudadana, puesto que los problemas y las quejas serían recibidas, evaluadas y procesadas por el aparato legislativo y, por ende, por el sistema político más fluidamente, lo que acabaría con el rezago legislativo y de demandas sociales que, cuando no concluye con respuestas políticas, resulta en tomas de recintos legislativos escandalosos que crispan el ambiente político nacional.

Existen temas políticos, sociales y económicos nacionales y locales sobre los cuales no se puede legislar al vapor, o sobre los cuales no se puede truncar un proceso de gestación de largo plazo de proyectos legislativos, so pena de producirse leyes inadecuadas, ineficaces, injustas, obsoletas o inaplicables al cuerpo social nacional. La reelección consecutiva fomenta que con una visión de largo plazo, un conjunto de legisladores de carrera pueda iniciar, terminar y ver aplicarse textos legislativos exitosos, en cuanto logren el equilibrio entre justicia y eficacia, meta muy difícil de lograr en estos tiempos con problemas y fenómenos complejos, en que tres años sin reelección consecutiva hacen inviable la coherencia, la eficacia y la justicia resultantes de una buena ley.

Las relaciones armónicas entre cúpulas, bases y elites partidarias – esenciales para el bienestar político y legislativo se ven auspiciadas cuando existe estabilidad de largo plazo en la composición de las cámaras legislativas, pues la frecuencia de trato, la experiencia, la preparación y el profesionalismo de cuerpos legislativos con menor tránsito eventual de individuos, permite la consolidación armónica de las relaciones de trabajo entre equipos indispensables para la labor legislativa y política. La anterior armonía se fomenta tanto dentro de los partidos en lo individual, como entre las elites de los diversos partidos que se acostumbran a tratar con sus pares en un ambiente de estabilidad y cierta confianza ante conductas que surgen de la familiaridad de trato.

Por último, aunque no de manera exhaustiva – pues no hay listas definitivas de ventajas o desventajas cuando se trata de instituciones y figuras- electorales la reelección legislativa consecutiva en México brindaría un producto vital que empieza ya a ser impacientemente demandado y exigido por la sociedad civil: la eficacia parlamentaria que nos presente soluciones legislativas y políticas a las grandes cuestiones nacionales; de otra forma, un cuerpo político gigantesco como lo es el Poder Legislativo federal será vistoso como un oneroso y vistoso, pero finalmente inservible edificio, lleno de polemistas sin justificación existencial alguna.

CONCLUSIONES

Desde que en 1933 una reforma constitucional prohibió la reelección inmediata de los legisladores mexicanos, el tema no se ha vuelto a discutir con alguna profundidad y seriedad sino en dos ocasiones: en 1964 y en 1966. Algo comunica a ambas experiencias: son momentos de la evolución institucional mexicana en que se abre el expediente del fortalecimiento del Poder Legislativo. En 1964, la recién estrenada reforma de los *diputados de partido* que permite por primera vez en la era posrevolucionaria la representación semi proporcional de los partidos minoritarios- entusiasmo a las oposiciones. Se veían entonces con optimismo los alcances de la que fuera la primera gran reforma electoral alentada por un signo aperturista, después de la centralización y acentuado control que supuso el código electoral de 1946. En ese ambiente, Vicente Lombardo Toledano presidente del PPS y líder de su fracción parlamentaria presenta en diciembre de 1964 una iniciativa de reforma al artículo 59 constitucional la reelección inmediata de los diputados. La iniciativa es fuertemente apoyada por Adolfo Christlieb Ibarrola presidente de Acción Nacional y líder de su bancada en la Cámara de Diputados- y de manera menos entusiasta pero decidida por Alfonso Martínez Domínguez líder de la fracción parlamentaria del PRI. La iniciativa, que originalmente proponía la posibilidad de la reelección indefinida, fue modificada para limitar la reelección a un periodo inmediato y aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados. En octubre de 1965, el Senado, fungiendo como Cámara revisora, rechazó prácticamente sin discusión la iniciativa aprobada meses antes por la Cámara de origen.

Cuál será el destino de la discusión en esta ocasión, es una pregunta difícil de responder. Por lo pronto, esta vez el debate ha excluido el asunto de la reelección presidencial, esto en buena medida porque el propio presidente Ernesto Zedillo manifestó al principio de su mandato que vería con buenos ojos la discusión de la reelección siempre y cuando se excluyera de entrada y definitivamente el

debate de la reforma al artículo 83 constitucional, que prohíbe de manera absoluta la reelección de quien ha ocupado el cargo de presidente, sea en el carácter de interino, provisional o sustituto. Sin lugar a dudas, esto ha permitido que el tema se aborde sin suspicacias y con un tono de mayor objetividad y serenidad. Sin embargo, en el debate subsisten los lugares comunes, los prejuicios, las intuiciones sin sustento empírico. Este breve ensayo quiere proponer nuevas ideas centrales que pudieran enriquecer la discusión actual sobre este punto de importancia radical para la evolución del Poder Legislativo mexicano y del quehacer político del país.

Tal pareciera que es necesario insistir en esto. Ni el Plan de San Luis, ni el Constituyente de 1917, ni la Constitución misma, pensaron que fuera revolucionaria la idea de prohibir la reelección inmediata de los legisladores. Terminemos ya de una vez con el equívoco histórico que argumenta que el principio de la no reelección es un principio revolucionario intocable. Tan la Revolución no quiere un legislativo débil, que tanto en 1917 (en diciembre) como en 1921 (en abril), al Congreso introducen iniciativas de reforma para cambiar el régimen constitucional mexicano del presidencialismo al parlamentarismo. A ningún revolucionario se le ocurrió la peregrina idea de que con reelección legislativa podríamos tener a la postre decenas de dictadores en las Cámaras. Insistir en asociar Revolución con no reelección así sin más no nos va a llevar a ningún lado. Es preciso señalar que la bandera revolucionaria de Madero rezaba *Sufragio Efectivo, No Reección Presidencial*. Fue la reforma de 1933, apoyada por Calles, para entonces el *Jefe Máximo*, para renovar de un golpe el Congreso y deshacerse de los legisladores que no le eran afines, lo que dio origen a este muy peculiar, muy mexicano, arreglo institucional. Más tarde, cuando se consolidó el presidencialismo después de la expulsión de Calles por parte del presidente Cárdenas, cuando la jefatura real del partido revolucionario coincidió con quien ocupa el cargo de presidente de la República, la reforma de 1933 demostró cabalmente sus devastadoras consecuencias sobre el Legislativo como Poder.

Otra aclaración que no sobra. La no reelección legislativa es un monstruo jurídico, si a la evidencia comparada nos remitimos. Hasta hace apenas algunos meses, la lista de países democráticos que prohíben la reelección inmediata de los legisladores en los continentes americano y europeo se limitaba a dos: Costa Rica y Ecuador. Pero Ecuador ya reformó recientemente su Constitución para permitir la profesionalización de sus legisladores. Ya sólo quedan Costa Rica y México en la pírrica lista de países que no quieren profesionales en el Congreso. Aquí, como en casi cualquier materia, es útil y conveniente, ilustrativo, elocuente, echarle un ojo al Derecho Comparado. Es obvio que la no reelección de los legisladores es una anomalía. Las democracias no contemplan semejante arreglo constitucional. Decir por otro lado que la no reelección de los legisladores responde a nuestras realidades propias y que la comparación no se justifica es una idea partida por mitades: una mitad es razonable; la otra es demagogia. La reforma de 1933 respondió sí a nuestras realidades, pero sus consecuencias no son deseables. Decir que algo no es nuestro no lleva a concluir que es plausible. Cómo volver a plantar en suelo mexicano la institución de la reelección legislativa (después de que operó sin interrupciones durante los primeros 110 años de nuestra historia, de 1824 a 1934) requiere por supuesto de un análisis cuidadoso de las condiciones específicas en que lo hará, de las ventajas que reportará y de los efectos negativos que supondrá.

Otra aclaración necesaria. El ensayo de Emma Campos nos ofrece evidencias rotundas de que no es cierto eso de que los legisladores sí adquieren experiencia legislativa porque o se reeligen no consecutivamente varias veces o andan brincando de una Cámara a otra. Semejante percepción se basa usualmente en la anécdota: Fulano fue diputado y luego senador, Mengano se reeligió 6 veces en la Cámara de Diputados, Perengano brincó de la Asamblea a la Cámara y va de vuelta. Los datos de Campos nos dicen que quienes han hecho eso son una minúscula minoría, valga esta redundancia. Que los legisladores del sector obrero hayan vivido gran parte de sus vidas en las Cámaras del Congreso de la Unión no

nos lleva a concluir que el artículo 59 constitucional vigente no obstaculiza la carrera parlamentaria. La evidencia que nos ofrece Campos es demoledora: nuestro Congreso está casi siempre repleto de amateurs, que cuando apenas están aprendiendo ya tienen que irse. Nadie en el mundo podría creer que el verdadero fortalecimiento del Congreso mexicano será posible sin la reforma al 59 constitucional.

Tiene razón quien dice que no vale la pena discutir el asunto si antes las elecciones mexicanas no son absolutamente transparentes. Por supuesto: primero necesitamos elecciones, después, para quien lo merezca, reelecciones. Eso nos lleva a una conclusión muy clara, que no siempre se ve con obviedad. Con elecciones limpias, no tenemos por qué reproducir la experiencia del porfiriato, periodo de nuestra historia en que sin elecciones verdaderas, y con la posibilidad de la reelección inmediata, las Cámaras del Congreso se llenaron con el tiempo de octogenarios. Las democracias occidentales no llenan de viejitos, y no prohíben la reelección inmediata. Que te puedas reelegir no significa que te vas a reelegir hasta que la muerte te separe del escaño. Esto es algo que hay que subrayar una y otra vez. Todo depende del sistema electoral vigente, de quién elige las candidaturas en los partidos y, por supuesto, del electorado.

Quizá no sea necesario listar aquí las ventajas de que los legisladores mexicanos puedan reelegirse de manera inmediata. Lo haré, de cualquier modo y brevemente, para después pasar a los grandes dilemas que el legislador y los partidos políticos y el Congreso mismo enfrentarán.

Si se decide apoyar la iniciativa de reforma constitucional. El legislador que ha hecho su trabajo, y ha logrado reelegirse en dos o tres ocasiones, acumula experiencia, conoce de la materia, se especializa en algunos campos de la acción parlamentaria vía su participación en comisiones legislativas, fortalece a la institución. En los parlamentos no brotan expertos de la nada. Los legisladores se

vuelven expertos trabajando. Pero no sólo eso. Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones, tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan.

Los legisladores profesionales se relacionan con miembros de otros partidos, se familiarizan en el trato, arriban a acuerdos. Cuando las Cámaras mexicanas renuevan completamente a sus legisladores cada tres o seis años, el cultivo de relaciones personales interpartidarias parte otra vez prácticamente de cero, con lo cual la acción legislativa y el arribo a consenso se vuelve trabajosa y torpe. En cualquier democracia, el capital político es un bien escaso. Nuestro artículo 59 constitucional nos hace dispensiosos. Veamos esto con preocupación. Es triste, uso sin dudar el término, el ver a muchos hombres y mujeres del PRI, del PAN, del PRD que dejan sus escaños y desperdician su talento para que lleguen otros a aprender desde cero. La renovación parcial, que por desgracia ha sido abandonada por el Senado después de una fortísima vigencia, es un principio que suele aplicarse mecánicamente en los congresos y parlamentos: no todos los que ya son legisladores profesionales se van, los nuevos que llegan aprenden rápido porque los parlamentarios experimentados que no se han ido les enseñan, sea por una dedicación explícita o por ósmosis. Nunca se arranca prácticamente de cero.

Otra ventaja tiene que ver con la responsabilidad. Pero esto se relaciona estrechamente con el sistema electoral. Un legislador que ha sido electo en un

distrito uninominal y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta. Hay quien dice que el diputado se hace rehén de su base electoral. Esto no es cierto. El legislador lleva a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, eventualmente algún beneficio material muy concreto. A veces se gana simplemente con hacerse ver, con estar al pendiente, con contestar alguna carta, con gestionar algún interés. En todo caso, el electorado percibe que el representante responde, da la cara, rinde cuentas, ayuda a resolver algún problema. Los mexicanos desprecian al congreso en encuesta tras encuesta. Había que averiguar si esto se explica, entre otras cosas, por el hecho de nuestros diputados uninominales rara vez regresan a su distrito. Y no lo hacen porque no tienen a qué regresar. El capital político que se acumula con la relación con el distrito se esfuma mucho más temprano que tarde. La no reelección aleja a los representantes de los representados. Creo que es razonable decir que la transición política de México necesita cambiar estas prácticas.

Se dice con frecuencia que con la posibilidad de la reelección, el diputado sólo atendería los intereses de su distrito y actuaría indispensablemente. Esto no es ni con mucho necesariamente así. Para empezar, los diputados plurinominales sólo pueden ser reelectos si sus partidos los vuelven a colocar en las listas plurinominales. Ello prácticamente garantiza la disciplina de estos diputados: si actúo en contra de los intereses de mi partido, simplemente seré excluido de la lista en la próxima elección. El dilema se concentra entonces en los diputados uninominales. Si el partido elige centralmente a los candidatos a diputados uninominales, entonces la disciplina está asegurada. Si es el aparato electoral local en que elige a su candidato pero el aparato nacional puede vetar a candidatos indeseables entonces la disciplina está prácticamente asegurada. Si el mecanismo de financiamiento de campañas está centralizado y los diputados en lo individual no pueden conseguir recursos para financiar sus campañas con independencia de sus partidos, entonces la disciplina está asegurada. Si los partidos deciden a qué comisiones legislativas se integran los diputados de sus bancadas, entonces la

disciplina está prácticamente asegurada. En fin, existen muchos mecanismos, que pueden combinarse de distintas maneras, para que el diputado calcule las consecuencias de favorecer ahora a su partido, a su electorado. Buscará, en todo caso, satisfacer en el conjunto de sus decisiones a ambos. Por lo demás, ser miembro de un partido que no logra cohesionarse para votar ninguna pieza de legislación paga un costo: el electorado vota por individuos postulados por partidos que funcionan como cárteles. Los partidos son marcas registradas, por decirlos así. Si la marca no funciona, desechas el producto, y el diputado va a la basura con todo y partido. En todo caso, hay piezas de legislación en las que los partidos pueden dejar que sus legisladores voten como quieran, porque no comprometen políticas de gobierno centrales para la conducción política de la cosa pública. De uno u otro modo, es cierto, la conducción de las bancadas se vuelve más compleja: la operación política de los liderazgos de grupos parlamentarios se vuelve mucho más fina, la tarea de coordinación más exigente. No se aprecia problema alguno en todo ello. La política no es un asunto sencillo. La conducción de la política democrática es una tarea compleja requiere de profesionales. No hay que temerle a lo que el presidente Zedillo ha llamado *La normalidad democrática*.

No se ignora que hay partidos mexicanos, de hecho todo en uno u otro grado, a los que les preocupa la circulación de sus cuadros. La regla de la no reelección ya produjo inercias en las expectativas de sus miembros: todo el mundo tiene la ambición de ser legislador, aunque sea nada más por una vez, sea porque se piensa en el Congreso como trampolín hacia otro cargo, sea por lo que sea. Si los partidos deciden aprobar la reforma al 59 constitucional para permitir que los legisladores se reelijan, ello no significará que todos los miembros de sus bancadas lo harán. Los partidos pueden establecer en sus estatutos un porcentaje de sus bancadas que serán apoyadas nuevamente para la reelección. Se puede avisar a un diputado nuevo que en definitiva no será postulado nuevamente. Se puede avisar a otro que ello dependerá del porcentaje de votos con los que gane en la primera elección. En fin. No es la prohibición constitucional lo que debe permitir la

circulación de élites al interior de los partidos. Es en el seno de los partidos en donde debe distribuirse y determinarse esto. Que los partidos decidan en qué medida sus bancadas renuevan su postulación. Si deciden renovarlas por completo porque no apoyarán la repostulación de ningún legislador, adelante con los faroles. Pero que la regla constitucional permita que otros partidos decidan con autonomía sobre el particular.

No se debe ser partidario de las propuestas maximalistas ni de los cambios abruptos. Diego Valadés, ha hablado en el pasado del *temperamento fabiano* de nuestra política. Aquí la expresión no pudiera ser más atinada. No hay razón alguna para querer modificar este aspecto de nuestra vida legislativa de golpe y porrazo. Sería muy positivo que se pusieran límites a la reelección de los legisladores. Dos periodos de seis años para los senadores, por ejemplo. Cuatro para los diputados uninominales y dos para los plurinominales. Esto para evitar el fortalecimiento excesivo de las oligarquías de los partidos: si un diputado plurinominal quiere ser diputado por tercera vez, que baje a un distrito uninominal y luche por ganarse un escaño y, que de ganarlo pueda estar en el escaño por dos periodos más. Es decir: que el tiempo máximo que pueda servir un legislador federal mexicano sea de 12 años. Por supuesto, para cada bancada habrá en cada elección renovaciones parciales: no todos buscarán ser legisladores otra vez, no todos ganarán su elección uninominal. Así, no dejaremos nunca de tener profesionales en el Congreso. Llegará así el momento en que las bancadas de partidos tengan por ejemplo el 15% de sus miembros con 9 años de experiencia, el 20% con 6 años, el 30% con 3 años y el 35% de sus miembros serán recién llegados.

No se niega que los legisladores y las bancadas de los partidos de la legislatura actual enfrentan un dilema. El diputado Jorge Moreno Collado, ha comentado, y con toda razón, que sería muy mal visto por quienes tienen legítima ambición de ser legisladores y están hoy fuera del Congreso, que los legisladores de hoy votarán a favor de la eventual reelección de ellos mismos. Pero también

sería poco razonable desde un punto de vista político que los legisladores de hoy votarán a favor de que la medida entrara en vigor para los miembros de la legislatura 2000-2003, ya que ello dificultaría a quien hoy es legislador el iniciar después una carrera legislativa. Nada más legítimo que quien vota a favor de la carrera parlamentaria quiera ser parlamentario de carrera. Por eso es que se cree que el equilibrio está en el año 2001: que sean los miembros de ésta la primera legislatura del siglo XXI, los primeros que puedan reelegirse en el periodo inmediato, si así lo desean ellos mismos, sus partidos y sus electores. Así, los miembros de la legislatura actual podrán aspirar a iniciar sin grandes obstáculos una carrera parlamentaria. Nadie verá con malos ojos, ni en la opinión pública ni entre quienes tienen la legítima ambición de ser legisladores, que la decisión se tome hoy para que se aplique con un transitorio a futuro. Esta propuesta reduciría casi a cero las suspicacias que suelen rodear la discusión de este tema. Éste es un asunto central para el futuro político de México. Reclamamos hoy más que nunca un Congreso fuerte, es este un tema medular de la Reforma del Estado, es un reclamo funcional de nuestra política de hoy y de la política del futuro, los legisladores mexicanos tienen la palabra.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2002), Cámara de Diputados, México.

Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, (2002), Cámara de Diputados, México.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, (2002), Cámara de Diputados, México.

BIBLIOGRAFÍA

Berlín Valenzuela, Francisco, (1993), Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México.

Biscaretti Di Ruffia, Paolo, (1990), Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid.

Burgoa Orihuela, Ignacio, (1966), Breve Estudio sobre el Poder Legislativo, Porrúa, México.

Camposeco Cadena, Miguel Ángel, (1990) Manual de Temas Legislativos, Cámara de Diputados, México

Caplan, Marcos, (1985), Participación Política Estatismo y presidencialismo en la América latina Contemporánea, Cuadernos de Capel, México.

Ferrer Muñoz, Manuel, Crónica Legislativa, (1999), Cámara de Diputados, México.

Montiel, Isidro, (1992), Derecho Público Mexicano, Porrúa, México.

Obregón, Esquivel, (1980), Apuntes para la Historia del Derecho en México, Porrúa, México.

Orozco Gómez, Javier, (1993), El Derecho Electoral Mexicano, Porrúa, México.

Pavón, José María y Fernández Galeano, Manuel, (1949), Platón, la República, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

Remolina Roqueñi, Felipe, (1970), La Constitución de Apatzingan, Porrúa, México.

Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, (1985), decimotercera edición, Porrúa, México.

Valadez, José, Breve (1996), Historia de la Revolución Mexicana- (1900 -1940), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, XXI, México.

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS:

Ortiz, Irma Pilar, (30/08/1998), Presidente por cuatro años sin Reelección, Excelsior.

Pavón M., Salvador, (06/03/2000), Podría Probar la LVIII Legislatura la Reelección Directa de Diputados y Senadores, El Sol de México.

Ramírez, Aida y Martínez, Cristina (04/01/2000), Defacto la Carrera Legislativa, El Economista, Sección Panorama Legislativos.

Verdego Arvizú, Aurora, (30/10/1998), ¿Reelección a Quien le beneficia?, El Excelsior, sección Frentes Políticos,.

DIRECCIONES DE INTERNET

<http://www.cddhcu.gob.mx/crónica57/cont5/Ensayo.htm>, (03/082000) Reelección Legislativa.

<http://www.excelsior.com.mx/9810/981030/exe08html>, (05/10/2000), Aprobar la Reelección Legislativa.

<http://www.Georgetown.edu/pdba/Constitutions/constitution.html>, (05/10/2000), Reelección Legislativa.

<http://www.gaceta.cddhcu.gob.mx>, (08/11/2000), Iniciativa para Aprobar la Reelección.

http://www.el-universal.com.mx/nación/editorial/home_histo2, (08/11/2000), No a la Reelección Legislativa.

INICIATIVA

Diario de los Debates de la Honorable Cámara de Senadores de la Republica, número 26,24 noviembre de 1998, primer periodo ordinario, año de ejercicio II.

Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores de 1832, 1933 y 1965.

Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados de 1832,1933, 1917, 1964 y 1965.

DICCIONARIOS

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, (1997), Cámara de Diputados, México.

Diccionario de la Real Academia Lengua Española, (1992), Real Academia Española, Madrid.

Cabanellas, Guillermo, (1981), Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Heliasta, Argentina.

Gómez de Silva, Guido, Breve (1989), Diccionario de la Lengua Española, Fondo de Cultura Económica, México.