

2015

LA REELECCIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO

JESSAI HEGEL ROCHA MESTA



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
División de Estudios de Posgrado

LA REELECCIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA
JESSAI HEGEL ROCHA MESTA

C.U. Querétaro, Querétaro, diciembre 2015



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA REELECCIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Presenta:

JESSAI HEGEL ROCHA MESTA

Dirigido por:

DR. SANTIAGO NIETO CASTILLO

SINODALES

Dr. Santiago Nieto Castillo
Presidente

M. en A. P. José Enrique Rivera Rodríguez
Secretario

M. en A. P. Gerardo Servín Agillón
Vocal

M. en D. Oscar Delgado Díaz
Suplente

M. en A. P. Jesús Uribe Cabrera
Suplente

M. en A. P. Ricardo Ugalde Ramírez

Director de la Facultad

Firma

Firma

Firma

Firma

Firma

Dra. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña

Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro. Diciembre, 2015
México

INDICE

I. RESUMEN.....	i
II. SUMMARY.....	ii
III. DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS.....	iii
	Página
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I	
<i>ESTADO Y DIVISIÓN DE PODERES</i>	
1.1. Antecedentes.....	10
1.2. Estado.....	11
1.2.1. Las Funciones del Estado.....	17
1.3. Teoría de la División de Poderes.....	20
1.3.1. La Teoría de Montesquieu.....	23
1.3.2. La Teoría Moderna de la División de poderes.....	32
1.3.3. La División de Poderes en México.....	34
1.4. Democracia y División de Poderes.....	39
1.4.1. División de Poderes y Sistema Político Mexicano.....	42
1.4.2. Sistema de Gobierno y Partidos Políticos.....	44
CAPITULO II	
<i>ANTECEDENTES HISTÓRICOS</i>	
2.1. Antecedentes.....	48
2.1.1. Periodo Juarista (1857-1872).....	49
2.1.2. La No Reección Lerdistista.....	52
2.1.3. El Reeccionismo Porfirista.....	56
2.1.4. El Antireeccionismo en el Plan de San Luís.....	58
2.2. La Constitución de 1917.....	59
2.3. La Reforma Constitucional de 1932-1933.....	62

2.4. El Debate de 1964 -1965.....	66
2.5. La Discusión de 1998.....	70

CAPITULO III

EL PODER LEGISLATIVO ANTE SU REELECCIÓN

3.1. El H. Congreso de la Unión.....	88
3.2. Sufragio Efectivo: Si Reección.....	95
3.2.1. El Fortalecimiento del Poder Legislativo como parte de la Reforma del Estado.....	97
3.2.2. Perspectivas de Reección.....	98
3.2.3. Comentarios Generales.....	101
3.3. Cuadros Comparativos sobre la Reección.....	107
3.4. Argumentos a favor de la Reección legislativa.....	123
3.5. Argumentos en contra de la Reección Legislativa.....	129

CAPITULO IV

EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

4.1 Antecedentes.....	133
4.2. Las Atribuciones del Poder Legislativo.....	135
4.2.1. Las Relaciones con el Poder Judicial.....	145
4.3. La División de Poderes y la Modernización Legislativa.....	146
4.4. La Profesionalización del Legislador.....	147
4.4.1. Servicios de Apoyo Técnico para el Trabajo Legislativo..	152
4.4.2. El Papel de las Comisiones dentro de la Cámara de Diputados.....	156
4.4.3. El Peligro de los Cacicazgos.....	161
4.4.4. La Inasistencia en la Cámara de Diputados.....	164
4.4.5. La Rendición de Cuentas.....	166
4.5. La Nueva Ley Orgánica del H. Congreso de la Unión.....	170
4.6. El Equilibrio: entre la renovación y la experiencia.....	171

4.7. Los Riesgos de la Democracia.....	174
4.7.1. Las carreras legislativas dentro del H. Congreso de la Unión.....	178
CONCLUSIONES.....	180
ANEXO.....	188
BIBLIOGRAFÍA.....	206

*El legislador es, bajo todos conceptos,
un hombre extraordinario en el Estado.
Si esto debe serlo por su genio,
no lo es menos por su cargo,
que no es de magistratura ni de soberanía,
porque constituyendo la República,
no entra en su constitución.*

JUAN JACOBO ROUSSEAU
El contrato social

RESUMEN

La continuidad en el poder legislativo mexicano, ha retomado un enorme interés, tanto para la clase política como para los intelectuales, razón por la que me permití analizar la propuesta de una forma crítica. Esta investigación se realizó con dos objetivos; el primero, examinar y estudiar las conveniencias e inconveniencias que se pueden propiciar con la modificación del principio de no reelección inmediata contenida en el artículo 59 constitucional, y el segundo, determinar los beneficios o los perjuicios que provocaría la aceptación de la reelección legislativa inmediata a la vida política nacional. Para llevar a cabo éste proyecto, se reunieron y estudiaron algunos de los argumentos que limitan la discusión, las disposiciones parlamentarias y extraparlamentarias con respecto de la reforma Constitucional, se revisaron Diarios de Debates, diversos periódicos, libros y revistas, datos estadísticos elaborados por el Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa, se examinaron los testimonios escritos de los diversos participantes en los debates sobre la reelección legislativa, así como una revisión de los hechos históricos que determinaron la prohibición de la reelección en México. De los datos reunidos, se obtuvo en un primer plano que la reelección sí traería consigo beneficios a la vida política del Estado mexicano, aun y cuando esta atiende más a un interés político que a un interés social, y por otro lado, que primero debe existir una reforma interna al funcionamiento tanto del Congreso como de las cámaras, esto con el fin no permitir los cacicazgos parlamentarios por un lado, y por el otro el de mejorar el trabajo legislativo.

(Palabras clave: reelección legislativa, profesionalización, poder legislativo)

SUMMARY

The continuity in the Mexican legislative power, has retaken an enormous interest, as for the political class as for intellectuals, reason for which I allowed myself to analyze the proposal in a critical way. This investigation was done with two objectives; first, to examine and to study the conveniences and inconveniences be caused by the modification of principles of non immediate re-election contained in the article 59 of Constitution, secondly, to determine the benefits or the damages the acceptance of the immediate legislative re-election would cause to the national political life. In order to carry out this project, some of the arguments met and studied that limit the discussion, the parliamentary and extraparliamentary dispositions with respect to the Constitutional reform, Diario de los Debates were reviewed, diverse newspapers, books and magazines, statistical data processed by the Integral System of Information and Documentation of the House of Representatives, and of the Legislative Information System, the testimonies written by the diverse participants were examined in the debates on the legislative re-election, as well as a revision of the historical facts that determined the prohibition of re-election in Mexico. Of the collected data, it was obtained that the re-election would bring benefits to the Mexican state political life, even when this takes care of more political interest that social interest, and on the other hand, that first an internal reform to the operation of the Congress as of the chambers must exist as much, this with the aim not to allow the parliamentary cacicazgos on the one hand, and by the other one to improve the legislative work.

(Key words: legislative re-election, professionalization, legislative power)

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Susana y Luís Francisco por su continuo apoyo, con todo mi amor.

Con respeto y cariño

A todos mis maestros por su tolerancia, y por haberme regalado el tesoro más grande del universo, su conocimiento.

Enormemente agradecido

A mi alma mater, la Universidad Autónoma de Querétaro, por dotarme de las herramientas necesarias para ser un profesional de calidad en el desempeño de mi profesión y así poner en alto su nombre honorabilidad y veracidad.

Agradecido de una manera infinita

Con el Dr. Santiago Nieto, ya que con su guía y gran conocimiento logre inquirir en las sendas mas difíciles del conocimiento

Al Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez

Con mi admiración y respeto, por su valioso apoyo para la realización de esta investigación, así como por sus aportaciones que enriquecieron el contenido de esta tesis.

INTRODUCCIÓN

México esta constituido en una Republica Representativa, Democrática y Federal, en donde la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, ya que como lo expresa el artículo 39 Constitucional, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste y es ejercida por medio de los poderes de la Unión en los casos de competencia federal, y por lo de los estados por lo que toca a sus regimenes interiores. Asimismo advierte que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Actualmente la composición del H. Congreso de la Unión refleja la nueva pluralidad política de la sociedad, que ha conferido una creciente relevancia al poder legislativo en la vida política e institucional de la republica. Por ello se vuelve ineludible analizar las distintas propuestas y alternativas que se han formulado para consolidar la plena vigencia del principio de división de poderes, fortaleciendo las atribuciones constitucionales del poder legislativo pero sin modificar el articulo 59 de nuestra Carta Magna, en lo referente al principio de no reelección consecutiva.

El debate sobre la reelección del Poder Legislativo, no es nuevo en México, ni ajeno a su experiencia histórica, el Constituyente conservó en la Constitución de 1917 esta práctica heredada de legislaciones anteriores,

hasta su derogación en 1933. Desde de entonces, la discusión sobre el eventual restablecimiento de la reelección legislativa ha quedado en la ignominia, y no ha pasado de ser mas que una platica de pasillo en el recinto del H. Congreso de la Unión. La reelección es un tema que recientemente ha cobrado importancia en el debate interior de las propias fracciones parlamentarias de las Cámaras del Poder Legislativo, y en particular a partir de la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, en los medios académicos y de comunicación, de esta forma la propuesta reelectiva se ubica en la transición política¹ que vive México, de modo tal que su discusión ha estado presente en la conformación de la agenda para la Reforma del Estado y previsiblemente, será objeto de análisis de la futura legislatura. De esta manera la reelección legislativa supone una reforma constitucional mayor, por cuanto atañe a la integración y funcionamiento del poder legislativo, institución que ha cobrado una mayor relevancia política en la vida de la Republica, pero que también conlleva a consecuencias previsibles en

¹ I. Transición posee la misma raíz de transformar, en latín transformara: hacer cambiar de forma o de naturaleza algo (trans - hecho de que se haya completado un cambio, + ikos pertenencia, de. Relativo a cuestiones de gobierno o del Estado.

La transición política alude a los procesos mediante los cuales las sociedades pasan de un tipo de régimen a otro; o de una etapa, a otra considerada más avanzada. La transición, como concepto teórico, se vincula con otras categorías analíticas como cambio político, modernización política, desarrollo político y reforma política. Pese a que el concepto de transición se refiere a movimientos políticos de la sociedad, su contenido y uso más frecuentes tienen que ver con procesos evolutivos y progresivos de carácter pacífico, normalmente pactados entre los grupos políticos que se disputan el poder del Estado. Cabría preguntarse, si el cambio provocado por una revolución en el significado clásico del término, puede ser considerado como una transición en el sentido del lenguaje contemporáneo. Es difícil que se llegue a esta convención, sobre todo porque en los tiempos que corren ya no son frecuentes ni posibles las revoluciones que conoció la humanidad durante el siglo XIX y parte considerable del XX. A este respecto los teóricos más autorizados, como lo son Przeworski y Rustow coinciden en que "las transiciones son exclusivamente el resultado contingente de conflictos sociales que no pueden más que solucionarse de manera pacífica, sin la eliminación del contrario, y con apelación a los métodos democráticos". BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI, Diccionario de Política, Siglo XXI México, 1987, t. II.

otros ámbitos de la vida política nacional, cuyos impactos no parecen ser considerados, en el estado actual de las discusiones en torno a esta propuesta.

Por distintas razones históricas, como lo son el abuso del poder por parte de los legisladores, el ejercicio del poder por el poder por los mismos, por sus vicios y errores que les han caracterizado, etc., de las cuales se ahondará en el capítulo correspondiente de este trabajo, se ha considerado que la reelección está asociada con los regímenes dictatoriales, autoritarios y antidemocráticos, y además quedan en la memoria de los mexicanos importantes eventos, como la Revolución de 1910, cuyo abanderamiento fue, precisamente, echar abajo a un régimen dictatorial que se había perpetuado en el poder a través de la reelección.

La posibilidad de reelegir o no a los integrantes de los poderes públicos, es decir, la determinación de la temporalidad durante la que los funcionarios públicos electos por sufragio popular pueden permanecer en sus puestos, es una de las decisiones fundamentales de cualquier orden jurídico-político.

En México, sin embargo, el debate sobre la reelección se ha presentado en muy escasas ocasiones, para ser exactos en cuatro veces, y en casi todas

“la discusión ha brillado por su pobreza”². Al tema, por lo menos hasta la pasada legislatura, se le había dado un tratamiento superficial y poco analítico y siempre se le mezcla con consideraciones de oportunidad política y no de racionalidad democrática, hoy en día el debate nuevamente se ha presentado, pero esta vez con un peso de carácter teórico-político, en el cual se pretenden poner como ejemplos a Estados Democráticos mas avanzados en su sistema jurídico, y en los cuales el nivel cultural es sumamente elevado en comparación con México, situación que es prudente documentar de una manera acuciosa, ya que como lo menciona Sartori en su obra la “Ingeniería Constitucional Comparada”, no por que un modelo político funcione en un Estado, necesariamente funcionará en otro.

Del mismo modo, en el debate sobre la no reelección en México no se han sabido separar dos cuestiones que, aunque referidas al mismo tema, ameritan sin duda un tratamiento diferenciado: me refiero a la no reelección presidencial y a la no reelección legislativa. En efecto, si se quieren obtener conclusiones validas sobre una y otra, un análisis serio no las puede mezclar porque si se combinan es posible -como de hecho ha pasado ya en México³- que se confunda el diálogo y no se llegue a soluciones acertadas. La no reelección presidencial tiene una historia particular, determinada en gran medida por la experiencia de la dictadura de Porfirio Díaz.

² Lujambio, Alonso, “¿Para qué servirían las reelecciones en México?”, *Quórum*, México, abril de 1993, p. 13.

³ Op. cit, p. 14.

El objetivo principal de este ensayo es examinar y estudiar de manera acuciosa y crítica algunas de las razones que pueden sustentar o no la modificación del principio de no reelección inmediata para los legisladores federales, contenido en el artículo 59 y para los de las entidades federativas, recogido en el artículo 116 fracción II párrafo segundo, ambos de la Constitución General de la República, lo anterior acorde al contexto actual de las instituciones mexicanas e identificar y establecer los eventuales inconvenientes de la práctica de dicha reelección, determinar si la reelección legislativa inmediata provocaría un mayor desarrollo de la vida política nacional y de los principales actores del proceso de democratización, de esta investigación surgen algunas preguntas como son: ¿La reelección consecutiva fomentaría la profesionalización y autonomía del poder legislativo dentro de la división de poderes?, ¿Con la reelección consecutiva, se fomentaría el surgimiento de los cacicazgos?, ¿Se acabaría la disciplina de partido?, ¿Se bloquearían los canales de acceso al H. Congreso de la Unión?, ¿La reelección consecutiva, obedece a intereses personales, de partido o de la Nación?; estas son algunas de las preguntas que surgen de esta investigación y que evidentemente se perciben como importantes e inciertas.

Por ello se plantea el estudio de la propuesta de reelección consecutiva en dos vertientes: la primera, parte del análisis de los argumentos favorables con que sus promotores la han presentado, la segunda, parte de contrastar

los supuestos beneficios de la reelección cameral, frente a sus posibles desventajas o inconvenientes en el marco de la práctica política existente en México. De esta manera se considera necesario, reunir y comentar algunos de los argumentos que definen el debate sobre la reelección legislativa y, a continuación se expondrán los efectos que la no reelección de diputados y senadores ha tenido históricamente sobre la actuación del poder legislativo, reuniendo los argumentos que apoyan y que rechazan dicha tesis.

Las razones para reformar el artículo 59 constitucional ya han sido bastamente estudiadas y publicadas; los estudios comparativos y los argumentos a favor demuestran que la reelección consecutiva genera varias ventajas. A este respecto Maité Careaga señala que:

“Los estudios sobre políticas comparadas revelan que la reelección legislativa tiene efectos importantes sobre el comportamiento de los legisladores (en el proceso legislativo y frente a sus electores) y sobre las relaciones que se establecen entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, por la importancia que reviste para el futuro político de México, el tema amerita de una reflexión colectiva, objetiva y razonada”⁴.

Sin duda alguna, a lo largo del mundo existen varias naciones con diversos regímenes políticos en donde la reelección consecutiva es permitida, ya sea de forma definida o limitada, sin embargo, aun cuando la gran mayoría de

⁴ CAREAGA Tagueña, Maité. *Reformas Constitucionales que fracasan: el caso de la reforma reeleccionista del Congreso Mexicano 1964-1965*. México, Tesis de Licenciatura ITAM, septiembre de 1996, p.2

estos países adopten esta medida, debemos considerar las condiciones políticas existentes, bajo las cuales la no reelección inmediata ha propiciado en México, una estabilidad y un equilibrio de poderes.

El presente trabajo se propone examinar algunas de las consecuencias que pueden surgir en la vida política nacional al ser modificado el artículo 59 constitucional, estudiando los posibles efectos de la reelección inmediata, en periodos consecutivos y sin interrupciones como es el caso de los legisladores norteamericanos, por ejemplo.

A la no reelección consecutiva se le ha visto como parte fundamental del hiperpresidencialismo mexicano y como el principal obstáculo a fin de permitir un poder legislativo fuerte. Desde 1917, el tema sobre la reelección consecutiva de los legisladores se ha discutido cuatro veces, la primera en 1933, por el entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR), la segunda, en 1964-1965 al inicio del sexenio del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, lo cual provocó un gran debate político y público, que finalmente no fue aprobado por la cámara de senadores, la tercera, se discutió en octubre de 1998 dentro de la Cámara de Diputados aunque sin resultados concretos, y por cuarta vez el 10 de febrero de 2005 en la Cámara de Senadores sin concretarse absolutamente nada, dentro del sexenio de Vicente Fox.

Reformar el artículo 59 Constitucional implica un estudio profundo, ya que el modificarlo sin considerar otro tipo de variables o vicios que la reelección consecutiva puede original puede ser más perjudicial que benéfico. Las ventajas que ofrece la reelección consecutiva han sido muy estudiadas, publicadas y recomendadas, para Jeffrey Weldon, Emma Campos y Diego Valades, la reelección consecutiva es un punto medular dentro del fortalecimiento del poder legislativo, sin embargo, se olvida que también existen desventajas las cuales, considerando la transición política⁵ que atraviesa actualmente nuestro país puede generar una mayor desestabilidad y credibilidad de los actuales legisladores, así como de los partidos políticos.

Para llevar a cabo ésta investigación, se procedió en términos de metodología de la siguiente manera: con el objeto de conocer las disposiciones parlamentarias y extraparlamentarias respecto de la reforma al artículo 59 Constitucional se revisó el Diario de Debates, diversos periódicos, libros y revistas, datos estadísticos elaborados por el Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados, se examinaron los testimonios escritos de los diversos participantes en los debates sobre la

⁵ Para Alonso Lujambio, la transición política se inicia en 1988 con la abrupta caída de los niveles de apoyo electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI), las criticadas elecciones presidenciales de 1988 hicieron posible inaugurar la transición con un *break point*, pero la continuación y profundización de la misma necesitaba de partidos bien institucionalizados, la transición comienza después de una elección presidencial particularmente problemática en la que el ganador toma todo; la oposición en su conjunto considera que la elección no ha sido limpia, generando un proceso de cambio político al interior de los partidos y un proceso de negociación el cual ha caracterizado el proceso de cambio político mexicano en los últimos años. *cfr.* LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p.18

reelección legislativa, así como una revisión de los hechos históricos de la reelección en México.

El capítulo I de esta investigación revisa los conceptos básicos del Estado y de la División de poderes, y de cómo se ha desarrollado este principio constitucional en nuestro país. En el Capítulo II se realiza una breve revisión histórica sobre la reelección en México, las bases y principios que generaron esta determinación y como en el año de 1998, se realizó una propuesta a fin de modificar el artículo 59 Constitucional, la cual no fue aprobada por la cámara de senadores. En el Capítulo III, se estudia la propuesta realizada por varios partidos políticos el 10 de Abril de 2003, la exposición de motivos y argumentos planteados a fin de considerar si realmente la reelección inmediata generaría la profesionalización del Poder Legislativo y su independencia, de igual forma se analizan los dictámenes de primera y segunda lectura, asimismo se recopila de una manera general los índices y porcentajes de reelección no consecutiva a partir de 1933, a fin de determinar si realmente la no reelección propicia una escasa profesionalización de nuestros legisladores. El Capítulo IV expone otras opciones mediante las cuales se puede llegar a tener un Poder Legislativo fuerte sin necesidad de modificar el principio de no reelección consecutiva, así como los inconvenientes que actualmente se podrían presentar si fuera aprobada una reforma al artículo 59 Constitucional. Finalmente se presentan las conclusiones sobre esta investigación.

CAPITULO I

ESTADO Y DIVISIÓN DE PODERES

1.1. ANTECEDENTES

La división de poderes dada por Montesquieu ha sido una de las piezas fundamentales de la doctrina constitucional moderna. Al lado de la doctrina de la soberanía popular, de los derechos del hombre y del régimen representativo, la exigencia de dividir el ejercicio de las potestades del Estado fue técnica obligada en la elaboración de las constituciones que surgieron de las revoluciones en América y Europa.

En torno a la concepción de la división del poder público se constituyó la parte orgánica de las constituciones modernas, distribuyendo competencias entre los diversos órganos del Estado; legislativa, ejecutiva, jurisdiccional y órganos constitucionales autónomos; estableciendo entre los distintos departamentos del gobierno mecanismos de separación, de control, de colaboración y de una mutua vigilancia. Todo ello en busca del gobierno moderado y limitado, en donde la libertad humana pudiera quedar debidamente protegida.

Para hablar de la no reelección legislativa es necesario remontarnos a la constitución del Estado mexicano y de los poderes que lo conforman. Dentro

de estos poderes encontramos al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, y a partir del año de 1990, también podemos apreciar a los Órganos Constitucionales Autónomos.

Es necesario entender la función de cada uno de ellos, saber la relación existente y la necesidad de lograr una mejor distribución y convivencia dentro de estos poderes, a fin de lograr una mejor organización para el propio Estado.

Mucho se ha hablado ya sobre la división de poderes; numerosos estudiosos han tratado el tema, lo cierto es que la teoría de la división de poderes ha tenido gran influencia dentro del pensamiento constitucional de varios países.

1.2. ESTADO

La palabra “Estado” proviene del vocablo latino *status* que denota situación, posición o condición en que se encuentra una persona o una cosa. Sin embargo, el nombre de Estado en el derecho político y en la teoría política tiene una acepción conceptual distinta. No equivale, en puridad, una situación, posición o postura, sino a la designación de un ente que estructura una comunidad humana.

En la Grecia antigua este vocablo conceptualmente equivalía a *polis*, es decir, a la ciudad-estado para entenderse después a la comunidad misma. En el pensamiento helénico se identificaba al Estado con Republica, prueba de lo cual existen los asombrosos tratados de Platón y Aristóteles principalmente.⁶

El término Estado comenzó a usarse en la doctrina y literatura política italiana para denotar a la entidad misma y no simplemente a alguno de sus elementos o cualidades. Las antiguas ciudades, principados o republicas en que durante la Edad Media estaba subdividido o fraccionado el territorio de la península itálica, asumieron el nombre de *statu* y el empleo de esta palabra en su acepción actual a partir de los siglos XVI y XVII se destaca en El Príncipe, apareciendo a principios del siglo decimosexto, cuyo autor, Maquiavelo, proporciona una serie de reglas relativas al arte político, de las que aguisa de concejos formula en dicha obra.

En Roma el concepto de Estado se identificaba con el de *civitas* equivalente a la polis griega; pero a medida que fue extendiendo sus dominios, la

⁶ En la Republica, como es sabido, Platón concibe un tipo ideal de Estado subdividiendo su población en tres grupos: los *labradores*, encargados de satisfacer las necesidades materiales de los hombres; los *guerreros*, a quienes debía encomendarse la defensa de la ciudad; y los *magistrados*, que la dirigían y velaban por su bienestar. Aristóteles, por su parte, en su magistral obra “La Política”, traza reglas sobre el arte del buen gobierno, considera al Estado como una organización en que naturalmente los hombres se encuentran, ya que, según su pensamiento, el ser humano es esencialmente sociable –*zoon politikon*–, y describe el gobierno del Estado mismo, formando este último por el cuerpo total de los ciudadanos, distinguiendo sus formas puras (aristocracia, monarquía y democracia) de las impuras (oligarquía, tiranía y demagogia).

estrecha idea de ciudad-estado fue insuficiente, y hasta inepta, para expresar el nuevo fenómeno político que origino la conquista, ya que la organización administrativa, legislativa y judicial debería comprender territorios que rebasaban con mucho el área reducida a poblaciones.

En la actualidad, la existencia del Estado estatuye y define tanto la vida pública como privada de cualquier nación, ya que no solamente busca la mejor manera de asegurar la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad, sino que, además es el eje rector alrededor del cual gira el complejo mundo de lo jurídico, lo político, lo cultural, lo ideológico, etc., es decir, el Estado es la vida pública misma.

Debido a las múltiples y variadas definiciones acerca del Estado, únicamente nos limitaremos a clasificarlas de manera sucinta, de acuerdo a las principales corrientes teóricas: marxista, estructural–funcionalista y hegemónica. Ésta conceptualización se hará apreciando únicamente su carácter sustancial, es decir, su género y diferencia específica.

El marxismo considera al Estado como el instrumento mediante el cual la clase dominante (burguesía) explota y oprime a los trabajadores (proletariado). Para ellos, las manifestaciones de la sociedad civil (política, derecho, arte, religión, filosofía, ciencia, cultura y los intelectuales) no son más que el reflejo, en última instancia, de las relaciones económicas de

producción, por lo que ésta es el verdadero génesis y escenario de la lucha de clases. Desde este enfoque, el Estado, como lo mencionan Gramsci y Marx, no es más que la superestructura de la dominación política ejercida por una clase privilegiada (élite) que busca preservar sus intereses económicos y políticos.

En oposición a la tradición marxista, el sociólogo alemán Max Weber (1864 – 1920), definió al Estado como la institución político – jurídica encargada del monopolio legítimo de la violencia para preservar el orden vigente dentro de un ámbito geográfico determinado.⁷

Esta concepción fue enriquecida por los juristas y en la actualidad goza de gran aceptación. Para éstos el Estado es la institución suprema que surge de la necesidad colectiva de preservar el bien común, por ello lo definen como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder soberano.⁸ Tradicionalmente sus elementos son: territorio, población, gobierno y orden jurídico.

Por lo que respecta a la corriente estructural-funcionalista el Estado es la instancia encargada de preservar el equilibrio y la armonía de lo social. De acuerdo con el sociólogo francés Emile Durkheim (1858 – 1917), para que la

⁷ WEBER, Max. *Estado y sociedad*. México, F.C.E, 1964, pp. 43-44

⁸ GARCÍA Máynes, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. México, edit. Porrúa, 1998.

vida social transcurra con normalidad y sin fenómenos patológicos, esta tiene que estar regulada y controlada por un ente colectivo, encargado de preservar e incluir al individuo una forma moral, y al mismo tiempo, de imponer entre los hombres el espíritu de disciplina.

Los funcionalistas conceptualizan a la sociedad como un sistema donde se desarrollan funciones diferentes unificadas a través de un equilibrio funcional. La falta de la instancia encargada de la regulación interfuncional perturba la armonía social, dando origen a la anomia y, por tanto, al conflicto social. Así, es responsabilidad del Estado mantener una estructura social-funcional, garantizando que los elementos sociales cumplan satisfactoriamente sus roles sociales.

Una teoría más compleja que las anteriores señala que el Estado es el organizador de la colectividad económica, política, social y cultural de una formación social. De acuerdo con Nicos Poulantzas,⁹ su función global es predominantemente política, por lo que intenta evitar la confrontación violenta entre las clases sociales. Su finalidad es lograr la cohesión y unificación de las distintas capas de la población a través de un proyecto histórico de desarrollo que, respaldado por el consenso, responda a las exigencias del capitalismo.

⁹ POULANTZAS, Nicos. *Poder político y clases sociales en el capitalismo*, México, Siglo XXI, 1985, pp. 42-46

De acuerdo con éste autor, la cohesión de los intereses antagónicos dentro de una sociedad dividida en clases obliga a que el Estado cumpla una función ambivalente: por un lado, asegura la expansión y reproducción del modo de producción capitalista, y por otro, obtiene la aceptación y aprobación colectiva.

Como vemos, las dos primeras opciones tienden de forma subjetiva a parcializar las actividades y funciones del Estado. Para la primera, es sólo un instrumento opresor de clase. Para la segunda escuela, el Estado es un órgano imparcial encargado de regular un orden normativo dentro de un territorio determinado, el poder político es el encargado de mantener la vigencia del sistema jurídico. Soberanía y División de Poderes no son más que distintos grados de producción de normas. Por tal motivo, no existen fronteras entre el Estado y el Derecho; es verdad que dentro del Estado moderno la dimensión jurídica juega un papel muy importante, pero no menos importante lo es la realidad sociopolítica.

Luego del análisis efectuado respecto de las teorías sustentadas por los autores antes referidos, estimo prudente señalar al respecto, que desde mi particular punto de vista existen dos acepciones del concepto de Estado. La primera de ellas de carácter filosófico, dentro de la cual se define al Estado como: el ente jurídico encargado de asegurar la convivencia entre los miembros de la colectividad, teniendo como principal finalidad el preservar el

bien común a través del orden jurídico, es decir, es la instancia encargada de conservar el equilibrio y la armonía de lo social, organizando a sus integrantes económica, política, social y culturalmente. Y segundo, desde el punto de vista hegemónico, el Estado es el instrumento político mediante el cual la élite busca renovarse y preservar sus intereses (económicos y políticos), sirviéndose de su herramienta mas poderosa, el Derecho, ya que como se desprende de la obra de Massimo La Torre “Derecho, Poder y Dominio”, el Derecho es un modo de control de la conducta de los individuos que integran una población o Estado, es decir, es un instrumento opresor para dominar y controlar a los gobernados.

1.2.1. LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Todo Estado con la naturaleza específica que le caracteriza e independientemente de su régimen o su forma de gobierno, tiene que realizar ciertas funciones. En la vida del Estado, tiene que haber ciertas manifestaciones de actividad imprescindibles, pues si desaparecen, se destruye la vida misma del Estado, ya que a través de esas funciones, es como el organismo político puede llegar a realizar los fines que lo originan y justifican; en el desarrollo de su actividad, encontramos las siguientes funciones fundamentales:

1. En toda organización estatal tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y, en segundo lugar, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, y las relaciones de los ciudadanos entre sí, es decir, necesariamente en todo Estado existe la función legislativa.

“La función legislativa es definida como la actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general y abstracta, de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y ciudadanos y las de los ciudadanos entre sí.”¹⁰

2. Todo Estado debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa que aplicaría en los casos particulares: función jurisdiccional o judicial.

“Se denomina función jurisdiccional a la característica actividad del Estado encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, esto es, dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica pre-constituida, mediante la resolución, con base en la misma, de las controversias que surjan por conflictos de intereses, tanto entre particulares como entre particulares y el poder público, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias.”¹¹

3. Por último, una tercera función esencial del Estado es actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad, es decir, la función administrativa,

¹⁰ JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, ed. Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1978, p. 398.

¹¹ *Idem*, p. 402.

en la cual se encuentra la función gubernamental o de alta dirección del Estado: Función Ejecutiva.

“La función administrativa, tiene como actividad principal el satisfacer una necesidad concreta o a obtener el bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar.”¹²

En el Estado moderno, existen de manera necesaria estas tres funciones, a través de las cuales se manifiesta el poder supremo o soberanía.

“El desarrollo del Estado comprende el análisis de los tres rasgos que derivan de la definición del Estado, como sociedad jerarquizada en vista del bien público; 1. Toda agrupación organizada en vista de un fin a título eminente, el Estado es una persona moral. 2. La sociedad suprema, a la que están subordinados todos los individuos y grupos que viven dentro de sus fronteras, (soberanía)”.¹³

Estas funciones son características del Estado moderno, no significa esto que las mismas no existieran en otros tipos históricos de organización política, ni que pensadores de otras épocas no las hubiesen observado y analizado.

Aristóteles, en la Política, indica que son esenciales a toda polis los órganos deliberativos, entendiéndose por esto la función legislativa, los órganos de la magistratura y los órganos judiciales.

¹² *Idem*, p. 403.

¹³ PORRÚA Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*, México, 17 ED. edit. Porrúa, 1982. pp. 184-186

1.3. TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Para que el poder no se convierta en un fin en sí mismo y devenga en totalitarismo, éste debe de ejercerse de acuerdo con el mandato popular y las normas del Derecho. Legitimar jurídica, política y socialmente la fuente misma del poder es esencial para toda autoridad política, por ello no hay régimen o forma de gobierno, por despótico que sea, que no intente llamarse a sí mismo democrático, en cuanto depositario de la voluntad del pueblo.

En un inicio Platón (428 – 347), afirmó en su obra La República: “todo el poder a la razón” (El Logos), es decir, el poder debe residir en los hombres inteligentes y virtuosos, en pocas palabras, que conozcan la ciencia del buen gobierno. Posteriormente, el filósofo inglés John Locke (1632 – 1704) y el escritor francés Montesquieu (1689 – 1755), insistieron en la necesidad de establecer un orden normativo para limitar la autoridad del Estado y los poderes del gobierno, lograr el equilibrio entre el ejercicio del poder, y el control sobre el poder es una de las principales metas de todo sistema democrático.

Si bien es cierto que desde la antigüedad comenzaron a distinguirse ya tres partes o segmentos diferenciados dentro de las funciones estatales, fue hasta la época moderna, y muy concretamente en los siglos XVII y XVIII, que llegaron a precisarse en el pensamiento de Locke y de Montesquieu.

Aristóteles en su política, había ya dividido las múltiples funciones del Estado en tres principales: la asamblea deliberante (“las deliberaciones sobre asuntos de interés común”), el grupo de magistrado (“la organización de cargos o magistraturas”) y la función judicial, atendiendo, a un criterio de lógica división del trabajo. Es hasta los siglos XVII y XVIII en que se forma la doctrina clásica de la división de poderes, superando la simple división del trabajo, y haciéndola descansar en la necesidad de limitar el poder para impedir su abuso.

Fue John Locke quien, en su *Ensayo sobre el gobierno civil*, basado en el funcionamiento del gobierno inglés (la ley como una norma permanente y obligatoria para todos, inclusive para el legislador), dio el antecedente teórico más inmediato a Montesquieu para la formulación de su doctrina, al distribuir en dos poderes las cuatro funciones que él distingue en la actuación del Estado inglés:

“El poder legislativo, encargado de la principal de las cuatro funciones y la corona inglesa, a la cual corresponden las tres funciones restantes: la administrativa o ejecutiva propiamente dicha, (cumplimiento y aplicación de las leyes en todos los órganos. De ahí que el juez no es, según Locke, sino un simple ejecutor de las mismas; su actuación queda incluida, por tanto en la función ejecutiva). La federativa (todas las actividades de Estado encaminadas a regular su vida dos, internacional: trataguerras), y la función prerrogativa (control de la equidad en la aplicación de las leyes: indulto)”.¹⁴

¹⁴ SAYEG Helú, Jorge. *El poder legislativo mexicano*. México, edit. Trillas, p.8

En Locke encontramos, admitida la división entre el Legislativo y el Ejecutivo por razones de limitación al poder público, considera que si los mismos, que tiene el poder de hacer las leyes tuvieran el de ejecutarlas, su poder sería inmenso y entonces, además de adaptar las leyes a sus intereses personales, las desviarían del fin de la sociedad al que deben ir encaminadas.

Sobre las concepciones de Locke, Montesquieu elaboraría la doctrina clásica de la división de poderes, la de la división tripartita del poder: legislativo, ejecutivo y judicial. Al poder legislativo le encomienda formular las leyes, al ejecutivo corresponde la función administrativa (interior y exterior) en cuanto a la función judicial, Montesquieu, a diferencia de Locke, la separa de la ejecutiva y la establece de forma independiente y autónoma, reconociendo así un tercer poder: el judicial.

“Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los principales, o de los nobles, o del pueblo ejerciese estos tres poderes: El de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares, “pues no hay libertad cuando el Legislativo y el Ejecutivo están reunidos en las mismas manos”, “se puede tener que el mismo monarca o el mismo Senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Tampoco hay libertad cuando el poder de juzgar, el judicial, no está separado del Legislativo y del Ejecutivo “si estuviese junto con el poder Legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, si estuviese junto con el poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor”¹⁵.

¹⁵ BARROSO Acosta, Pilar. *etal. El pensamiento Histórico Ayer y Hoy*. Tomo II, México, UNAM, Enep Acatlán, 1991 p.87

Los aportes de Locke en concreción de la teoría de la separación de los poderes son evidentes e inobjetables. Pero Montesquieu agrega elementos que superan los aportes originales de Locke.

1.3.1. LA TEORÍA DE MONTESQUIEU

Carlos de Secodant, Barón de la Bréde y de Montesquieu (1689 – 1755), es una figura de gran importancia por sus escritos literarios, históricos y políticos. En el desarrollo de su doctrina política no considera al hombre como un ser abstracto, sino como un individuo que vive inmerso en una sociedad que queda sujeto a las influencias de la misma y que es afectado igualmente por los factores geográficos del Estado en el que vive. De esta manera Montesquieu es uno de los primeros expositores de los principios que han de ser sistematizados y ampliados en forma extraordinaria por la moderna geopolítica.

Después de un viaje que hizo a Inglaterra, donde observó el poder del parlamento (desde la revolución de 1688), el respeto a los jueces que equilibran la fuerza del Poder Ejecutivo, que se encontraba representado en la Colonia Británica, escribió su obra *El Espíritu de las Leyes*, en el cual fue estableciendo la comparación de Inglaterra, que tenía una constitución a partir de 1215, con la *Magna Carta* de Juan sin Tierra; con los regímenes

absolutistas del siglo XVIII en Europa: Luis XIV, Catalina la Grande, Federico el Grande entre otros monarcas.

Por el contrario, como contraste a esa situación que existía en Francia, Montesquieu se dio cuenta de la situación política inglesa, en la que el poder de los reyes mermaba constantemente, a medida que paralelamente crecía el poder del parlamento. Esas observaciones históricas crearon el pilar en que Montesquieu elaboro su teoría, buscando un mayor equilibrio entre los poderes, aún cuando consideraba que siempre debería haber mayor predominio del legislativo.

Comparando el sistema inglés, con el sistema continental europeo, creyó Montesquieu necesario que, dentro del Estado, no solo debería existir el poder absoluto del rey, o del ejecutivo, sino poderes que equilibraran la gran fuerza del rey, y que esos poderes bien podían ser el legislativo y el judicial, en este juego de los *checks & balances*, el poder legislativo frena al ejecutivo, el judicial al ejecutivo y así todos se equilibrarían para tender hacia una verdadera democracia.

“Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve impulsado a abusar de él y llega hasta donde encuentre límites ¡Quién lo diría!: hasta la virtud tiene necesidad de límites. El abuso del poder solo se ve impedido sí: por la disposición de las cosas, el poder detiene al poder. Lo que supone no el poder único y concentrado, sino

una fragmentación del poder y cierta distribución de poderes separados”¹⁶.

Fue en América donde se recogieron por primera vez las ideas de Montesquieu, sobre la teoría de la división de poderes, a partir de la Constitución de los Estados Unidos; posteriormente se adopta en Francia y en la mayoría de los estados latinoamericanos.

Quienes se ocupan del estudio del Derecho Constitucional señalan que no hay tal separación de los poderes, que si hubiera una autonomía, separación o división entre poderes, el Estado no podría actuar. Si un poder fuera autónomo respecto a otro, habría el problema de determinar si los poderes son soberanos, o quién es el soberano: El Estado, la Constitución, el constituyente o el pueblo, y cada poder podría oponerse a los actos de los otros.

La fórmula encontrada por los tratadistas es que no se trata de una división, de autonomía o separación de poderes, sino propiamente de una cooperación, colaboración o una coordinación de todos los poderes para cumplir los cometidos del Estado.

No es posible pensar que el poder legislativo se oponga sistemáticamente a los actos del ejecutivo, o que el poder judicial metódicamente se oponga al

¹⁶ MONTAÑO, Jorge. *Antología de Textos sobre pensamiento político universal*, México, PRI, 1987.

legislativo y al ejecutivo; se paralizaría así la acción del Estado, aunque habrá situaciones en las cuales los poderes se equilibrarían en casos concretos, de esta manera, a través de una coordinación entre los poderes y formando una unidad que es el gobierno del Estado, es que se lograría el ejercicio de la actividad del propio Estado.

Como podemos observar, hay grandes semejanzas entre la división del poder de Montesquieu y las que formulara Aristóteles, quien logro de manera estructural distinguir las tres funciones principales en la polis griega, y si Montesquieu coincidió con él en cuanto a la calidad de las funciones diferenciales, es notorio que no empezó por separar a las funciones para llegar a dividir los órganos como lo hizo Aristóteles, el cual se baso en un criterio divisionista del trabajo, sino que partiendo de la división de órganos y poderes separó colonariamente las funciones.

El transcurso del tiempo y el cambio de las ideas se encargaron de refutar a Montesquieu. Se atacó su teoría diciendo que ni racional, ni científicamente puede explicarse la separación en el ejercicio de los diversos atributos de la soberanía. Se ha calificado su doctrina de rigurosa separación de poderes y se ha dicho que los poderes no son más que engranes de un mismo mecanismo; que para que la máquina funcione debe tener un solo motor. Se ha argumentado que la fragmentación de poderes puede llevar a una parálisis desastrosa y se ha dicho, por otra parte que esta separación es

quimérica y contraria a la naturaleza de las cosas y que de hecho, un poder predomina sobre los otros dos. Esto ha llevado a otros juristas a dar otra interpretación a la doctrina de la división de poderes de Montesquieu, a considerarla como colaboración entre los poderes y adaptarla, así al régimen constitucional moderno como un sistema de colaboración y vigilancia entre los poderes.

Con objeto de establecer ese equilibrio, Montesquieu dice que ha de procurarse la división de los poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia, evitando las interferencias de la actividad de unos en los campos correspondientes a los demás.

En consecuencia, la teoría expuesta por Montesquieu en el siglo XVIII, presenta ventajas indiscutibles, por lo que ha sido adoptada por la mayoría de las Constituciones de los Estados Modernos, aun cuando no en toda su rigidez, sino que al elaborarse los textos constitucionales de acuerdo con los lineamientos dados por ese pensador francés, ha tenido cierta elasticidad para que permita un mejor funcionamiento de los órganos políticos.

La doctrina de Montesquieu, con el transcurso del tiempo, ha sufrido adiciones y precisiones; es decir, se ha cristalizado en textos constitucionales

que no lo han adoptado de manera absoluta, sin que sigan sus lineamientos adaptándola a circunstancias prácticas.

De acuerdo con Montesquieu, son varias las ventajas que se derivan de ese sistema, encontrándose entre la principal la eliminación del peligro de que un órgano traspase su campo preciso de atribuciones. Esto puede suscitarse sobre todo en el Ejecutivo, que podría absorber las funciones del Legislativo, convirtiéndose en dictador.

Delegada la soberanía en tres órganos, correspondiendo a cada uno de ellos ejercitar la soberanía en un mismo plano de igualdad, se puede obtener un equilibrio que se traduzca en un prudente ejercicio del poder, en un balance de poderes, en el que un poder sirva de freno y de control al otro. Es la teoría que se conoce como de los frenos y contrapesos.

Un poder vigila y controla la actividad del otro, en recíproca vigilancia, en virtud de que estando perfectamente delimitados sus campos, cada uno con su propia esfera evitará salirse de ella, y que los otros poderes puedan también inmiscuirse en su correspondiente ámbito de competencia.

Dentro de las ventajas que resultan de la división de poderes, existe el hecho de que la soberanía no se ejercite por un solo órgano, sino que la misma se encuentre repartida entre varios. Demostrando que del equilibrio entre los

poderes y de la delimitación precisa de su competencia, resulta también un beneficio indudable a favor de los ciudadanos, de su libertad y de su seguridad.

“En efecto, quedando perfectamente enmarcado el campo de competencia de la actividad estatal, los ciudadanos quedan asegurados contra las acciones desorbitadas del poder del Estado, pues este tiene que manifestarse a través de las normas generales, es decir, a través de leyes, y estas leyes tienen que emanar del órgano u órganos estatales encargados de esa función, y en caso de duda, otro órganos estatal, el órganos jurisdiccional, definirá, y establecerá la norma precisa cuya aplicación se requiera”¹⁷.

Además de la ventaja anterior, la distribución de la soberanía especializa las funciones y divide las tareas a realizar por el Estado y con esa especialización y distribución de labores hace posible un mejor ejercicio del poder.

De acuerdo con el pensamiento de Montesquieu, los poderes correspondían de manera absoluta y tajante a órganos diferentes. La atención a sus respectivas funciones, y su separación aseguraba el equilibrio de los poderes y evitaba las interferencias de competencias.

Pero esta concepción rígida de la división de poderes obstaculiza el camino del Estado moderno, cuya actividad requiere un mejor entendimiento y

¹⁷ PORRÚA Pérez, Francisco. op. cit. p.187

relaciones entre los órganos de Estado y una mayor flexibilidad en la atribución de las funciones que les corresponden.

Esto no quiere decir que se termine con el concepto de la división de poderes; se continúa atribuyendo a los órganos típicos tradicionales las funciones específicas que se les ha asignado, pero en vista de las necesidades prácticas, se vuelve flexible esa atribución y se les conceden, además de esas funciones específicas, otras que son substancialmente diferentes, que tienen un contenido distinto a aquellas que les corresponden de acuerdo con su denominación formal.

Es decir, se conservan los tres poderes fundamentales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; pero con cierta permeabilidad en sus funciones, no con la rigidez original de la doctrina de Montesquieu, el cual consideraba que en el equilibrio derivado de la estricta división de poderes y de acuerdo con la función legislativa, corresponderá solo al órgano legislativo el proporcionar las directrices del Estado, quedando a su cargo todas las iniciativas que después se encargaría de realizar el ejecutivo, pero las necesidades de la vida práctica del Estado, llena de dinamismo, requieren que el Ejecutivo tenga autonomía y libertad de iniciativa para enfrentarse a los problemas.

Hay autores, que afirman que todos los actos del Estado son complejos; que llevan dentro de sí un contenido de creación, definición y aplicación del

Derecho, es decir, que el acto del Estado, cualquiera que sea el órgano del que emane, tiene un contenido Legislativo, Judicial y Administrativo.

Esta teoría es errónea, pues si bien es cierto que existen actos complejos con ese mismo contenido, la mayoría de los actos estatales tienen un perfil propio que los clasifica dentro de los moldes tradicionales. Por ello, esta doctrina no corresponde con la realidad.

Hay actos complejos; en donde participan las tres características, pero en la mayoría de los actos, si los analizamos, veremos que los podemos clasificar dentro de los moldes clásicos que sirven para hacer la división de poderes. Se plantea además el problema de definir si esos tres poderes fundamentales deben considerarse de un mismo nivel, o si alguno de ellos ha de tener preponderancia sobre los otros; si alguno de ellos ha de tener una jerarquía sobre los otros. Si se prescinde de toda valoración política y se toma en cuenta únicamente el aspecto jurídico, la tesis aceptada es la de igualdad entre los poderes, por la misma importancia de sus funciones y la necesidad de su coordinación en el mismo plano.

Sin embargo, las circunstancias históricas y políticas y aún de la calidad particular que corresponde a los titulares de los poderes, ordinariamente proporcionan mayor preponderancia al ejecutivo, no obstante, se debe de precisar que el poder del Estado o soberanía es único e indivisible,

simplemente se distribuye en diversos órganos para su ejercicio repartiéndose la competencia.

1.3.2. TEORIA MODERNA DE LA DIVISION DE PODERES

La teoría moderna de la división de poderes se atribuye a las ideas de Jellinek, misma que expreso claramente en sus obras “Sistema de los Derechos Públicos Subjetivos” y en su “Teoría Deneral del Estado”. Si somos cuidadosos podemos observar, que la doctrina de Montesquieu, con el transcurso del tiempo, ha sufrido precisiones, moderaciones e integraciones, en virtud de que no se concibe más como una rígida separación de funciones y atribuciones, sino mas bien como una distribución de facultades entre órganos del Estado. Es necesario señalar que la división de poderes de Montesquieu, obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo de los monarcas. Hoy en día, esta teoría sigue vigente, pero lo que actualmente busca es el evitar la concentración del poder en manos de unos cuantos.

“En el pasado, el centro dominante de donde emanaba el poder era el Rey. Ahora, los poderes suelen estar, además en las instituciones, en la sociedad: partidos políticos, organizaciones empresariales, trasnacionales, medios de comunicación, etcétera.”¹⁸

¹⁸ GARCÍA Pelayo, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, Madrid, ed. Alianza Universidad, 1987, pp. 121-148; Citado por Cárdenas García, Jaime F. *Una Constitución para la Democracia*, UNAM, México 1996, p. 243

La evolución y crecimiento de las sociedades enseña a crear nuevos órganos de control, capaces de disminuir la influencia de alguno de los poderes clásicos, así como de restringir y coaccionar a derecho a los otros poderes (sociales, políticos y económicos), es decir, partidos políticos, iglesia, medios de comunicación y grupos empresariales.

Es un hecho que para que un Estado sea democrático, debe haber un trabajo conjunto de los actores políticos, sociales y económicos, el cual se lograra limitándolos, para evitar que se corrompan entre ellos y por consiguiente al Estado; la teoría moderna de la división de poderes señala que esta democracia solo se generara a través de los Organismos Constitucionales Autónomos, en base a esto, Jaime Cárdenas señala que:

“Una vía para conciliar democracia de partidos, poderes tradicionales, grupos económicos y sociales y democracia es a través de los órganos Constitucionales Autónomos. Surgen de la sociedad y de los partidos, pero no se deben totalmente a ellos, y pueden ser capaces de fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política.”¹⁹

Pero ¿Qué son los Órganos Constitucionales Autónomos?

García Roca los define como:

“Aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución en la teoría

¹⁹ CÁRDENAS García, Jaime F. *Una Constitución para la Democracia*, UNAM, México 1996, p. 244

clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que infrinjan los principios democráticos o constitucionales”²⁰

Luego entonces, podemos entenderlos como órganos de equilibrio constitucional y político, creados con el único objetivo de preservar la organización y funcionamiento constitucional. Podemos decir para concluir que en nuestro país tenemos como órganos Constitucionales Autónomos al Instituto Federal Electoral, al Banco de México, al Instituto de la Judicatura Federal y a la Comisión de Derechos Humanos.

1.3.3. LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO

El principio de división de poderes²¹ ha estado acogido en el constitucionalismo mexicano desde 1814, tiempo en el que la Constitución de Apatzingán estableció, en su artículo 11, lo subsecuente:

“Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutare y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.”²²

²⁰ GARCÍA Roca, Javier F., *El Conflicto entre Órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 22 y 23; Citado por Jaime F. CÁRDENAS García *Una Constitución para la Democracia*, UNAM, México 1996, p. 244

²¹ El concepto de la separación de poderes designa un principio de organización política; el significado histórico de este principio radica precisamente en tal principio va contra la concentración de los poderes, mas que contra la separación de los mismos. KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. México, ed. UNAM, 1995, pp. 318-335.

²² DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. *México a través de sus Constituciones*, 4ª. ed., México, 1994, T. VI, pp. 956-962.

Así, con estas ideas emanadas de la Revolución, durante el siglo XIX, surgió en Carranza la idea reformar la constitución de 1857, y a la postre la creación de un Poder Constituyente, es decir, un órgano que tiene la facultad de creación normativa y que es la suma de Las Legislaturas de los Estados y por el Congreso de la Unión; esta norma no puede hacerla de cualquier modo, o realizarla de forma parcial e incompleta o trasladar simplemente su responsabilidad a otro órgano del Estado, sino que tiene que llevar a cabo algo que realmente merezca llamarse regulación, y una vez que esta ha sido creada, desaparece para dar paso a los poderes constituidos (ejecutivo, legislativo y judicial).

En México, como en muchos otros países la división de poderes se encuentra elevada a rango constitucional como lo establece el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual textualmente establece que:

“El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo e caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a los dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.²³

²³ RABASA, Emilio O. *Mexicano esta es tu Constitución*. México, Cámara de diputados, p. 179.

Las constituciones de 1824, 1857 y 1917, leyes emanadas de la voluntad del pueblo de México, han consagrado la división de poderes, concepto esencial establecido en el artículo 49 constitucional, que constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático y liberal porque:

1. Obliga a que el poder frene al poder, esto es, a que haya una distribución equilibrada de las funciones estatales;
2. Limita el ejercicio de cada poder a través del derecho, obligándolo a realizar estrictamente la función que le es propia o le corresponde.
3. Resulta en beneficio de la libertad individual y social, porque impide el monopolio de poderes, hecho que siempre se produce en violación de esas libertades.

Como ya hemos visto la división de funciones es característica de lo que se denomina Estado de Derecho, es decir, de aquella forma de estructura política en la que el poder siempre está sujeto a las leyes y nunca el derecho a las arbitrariedades de quienes ejercen las funciones públicas, ya que esa conducta origina la dictadura.

Atendiendo a las necesidades que son propias del Estado actual, la división no es ni puede ser absoluta, en forma que ejerzan funciones aisladas y sin

relación alguna entre sí, ya que aún cuando los tres poderes sean independientes, en su forma de organización y de actuar, son partes de un todo. Así, la división de poderes se perfecciona con la colaboración o coordinación de los mismos.

La mayoría de los juristas señalan que la constitución de 1917 otorgó al Estado Mexicano un claro mandato para equilibrar los poderes; hoy tienen vigencia y actualidad la revisión de las facultades y atribuciones del Ejecutivo, Legislativo y del Judicial²⁴; ellos son la pauta para las definiciones y competencias de los mismos, un poder no podrá estar por encima de los otros, nuestra Carta Magna fijó los pesos y contrapesos para que cada uno de éstos limitaran su actuación a los estrictos márgenes que la Ley les faculte, sin embargo, es necesario transformar el Estado en todos sus ámbitos, así como al conjunto de las relaciones que lo constituyen, en lo económico reordenando su participación, en lo social defendiendo sus responsabilidades, en lo administrativo redimensionando a la parte gubernamental y reestructurando su organización, en lo político para insertarlo en la normalidad democrática, en lo jurídico fortaleciendo el derecho para perfeccionar todo el sistema de justicia y mantener un país de leyes, reformar el Estado es un proceso inacabado en donde se requiere una

²⁴ Empero, es necesario aclarar que Venustiano Carranza no buscaba el equilibrio entre los poderes constituidos, ya que para él lo importante era el obtener de la creación de la nueva norma fundamental de México un gobierno democrático, con una verdadera independencia de los poderes de la Unión. *Cfr.* DIARIO DE LOS DEBATES del Constituyente de 1916-1917, pp. 7-21

sociedad cada vez más vigilante y participativa, la relación de éstos con el gobierno y de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

Hoy se cumple, en la sede del Poder Legislativo, el acto más importante de la vida republicana en nuestro país, cada vez que el titular del Poder Ejecutivo entrega al H. Congreso de la Unión el informe pormenorizado del estado que guarda la Administración Pública Federal, un hecho de tal magnitud tiene un valor intrínseco democrático, del que las circunstancias han ido marcando las formas. Pero sin que se altere el fondo de la idea original que contiene la facultad fiscalizadora del Congreso para contribuir, por mandato constitucional al mejor gobierno del Estado, en donde sin partidismos se debe asumir a plenitud la composición plural del Congreso, revitalizando la división de poderes y cumpliendo con dos funciones básicas: compartiendo la información de lo que está haciendo el Poder Ejecutivo, como un derecho fundamental inalienable, y para que las políticas de ejercicio gubernamental se ajusten al cumplimiento de las metas sociales de desarrollo y se mantengan dentro del marco legal.

La división de poderes²⁵ es la esencia del sistema democrático. Hay que recordar también que el poder público, como lo marca nuestra constitución,

²⁵ Por el contrario, lo que corresponde a la idea de la democracia es la noción de que todo poder debe concentrarse en el pueblo y de que, allí donde no es posible la democracia directa sino sólo la indirecta, todo poder tiene que ser ejercido por un órgano colegiado cuyos miembros sean electos por el pueblo y son jurídicamente responsables ante éste. KELSEN, Hans. *Op. Cit*, pp. 318-335.

es el único y dimana del pueblo, y que para ejercerlo se ha dividido en tres: por lo que “tan poder es” el Ejecutivo, como el Legislativo y el Judicial.

Esta división contiene la previsión de que los poderes se controlen mutuamente y que ninguno se sobreponga al otro. Más aún, que nunca llegue a estar en manos de un solo individuo más de un poder.

1.4. DEMOCRACIA Y DIVISIÓN DE PODERES

Para orientar, integrar, optimizar y armonizar el quehacer de los individuos en aras de una convivencia pacífica y organizada, toda comunidad o grupo humano requiere de dirigentes. La existencia de dirigentes y dirigidos es un hecho universal y el primer elemento de la política.

La razón de ser del dirigente es la organización, cohesión y conducción de la comunidad a su cargo, corresponde pues a los dirigentes estar al servicio del pueblo. Así mismo, su visión y estrategias deben orientarse a la búsqueda del bienestar material, espiritual, político, social, cultural, etc. de los gobernados.

Para garantizar la obediencia de los miembros de una sociedad, los gobernados se someten, ya sea por sus propias convicciones, o por medio de la fuerza, a un poder, de lo contrario el grupo se disocia y disgrega.

Cuando los dirigentes son reconocidos y legitimados por el pueblo, éste los convierte en autoridad política; misma que tiene la fuerza y el poder para imponer, como un hecho o como un derecho, sus ideas y actitudes a los gobernantes.²⁶ Así el grupo dirigente que ostenta el poder político de una sociedad tiene la capacidad para organizar a los miembros de la sociedad y vigilar en stricto sensu la aplicación de la norma jurídica para la conservación del Estado de Derecho.

De esta manera, el poder limitado del Estado y el sometimiento a la ley de los actores sociales a través de un conjunto de reglas, instituciones y organizaciones son la síntesis y anhelo de toda democracia, en donde exista un respeto de las garantías y responsabilidades, tanto de los órganos de control como del grupo de gobernados.

Dentro de esta tradición democrática, el politólogo italiano Norberto Bobbio caracteriza a la democracia de la siguiente forma:

“¿Qué cosa es la democracia sino un conjunto de reglas para solucionar los conflictos sin derramamiento de sangre?, ¿En qué cosa consiste el buen gobierno democrático, sino, y sobre todo, en el respeto riguroso de estas reglas? (...) puedo concluir tranquilamente que la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia”²⁷.

²⁶ BURDEAU, Georges. *Método de la ciencia política*. Buenos Aires, Argentina. edit. Depalma, 1964

²⁷ BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, FCE, 1986, p. 136

No debemos olvidar que el tipo de gobierno de un país no lo define únicamente los preceptos constitucionales, sino que es necesario considerar también todos aquellos factores externos como lo son: las tradiciones culturales, actitudes y expectativas de los actores políticos, el sistema electoral y el régimen de los partidos políticos, los sindicatos, los medios masivos de comunicación, los grupos de poder, etc.

“En los sistemas constitucionales hay un regla de oro subyacente, no necesariamente escrita pero que se infiere de la propia estructura de equilibrio que supone los sistemas de democracia constitucional, según la cual a todo acrecentamiento del poder debe corresponder un vigoramiento de los controles, un mejoramiento de las garantías y un asentamiento de las responsabilidades. Dicho en otras palabras: a más poder más control, mejores garantías y superiores responsabilidades. Esta regla que exige un correlato entre los problemas de dimensionamiento del poder y los problemas de cualificación de las garantías que hacen al equilibrio de ese poder, esta señalando la necesidad de una equivalencia que si se rompe altera la funcionalidad del sistema y ésta entra en una pendiente.”²⁸

Retomando lo que dice Vanossi se puede determinar que es aquí en donde se encuentra el gran problema del sistema presidencial mexicano, es decir, en la falta de controles y el desequilibrio colosal que se da entre los poderes de nuestro país.

²⁸ VANOSSI, Jorge Reinaldo, *El Derecho*. Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, 1994. p. 2, número 8580. Año XXXII.

1.4.1. DIVISIÓN DE PODERES Y SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

El sistema político mexicano ha tenido tres etapas, casi de la misma duración: treinta años; la primera abarca desde 1900 hasta 1929, periodo durante el cual se gestó y estalló la Revolución Mexicana de 1910, la segunda, que ha sido definida como de la institucionalización revolucionaria, la cual corresponde a la consolidación y desarrollo del régimen integrado por un partido hegemónico con el fortalecimiento de la institución presidencial. La tercera tiene como parteaguas el movimiento estudiantil de 1968 y las crisis económicas recurrentes de los sexenios posteriores.

Al cierre del primer tercio del siglo pasado, el sistema político mexicano transitó de un autoritarismo fuertemente personalizado en la figura de Porfirio Díaz, hacia otro autoritarismo despersonalizado, caracterizado por una burocratización, fuertemente corporativista²⁹ y clientelar.

El Presidente de la República sostenido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue el arbitro de las grandes disputas políticas y sociales, sus decisiones eran inatacables, su carácter hegemónico tuvo un doble

²⁹ Este ha sido definido por Juan Linz, como un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas (sectores) están organizadas en un número limitado de categorías singulares, compulsivas, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas, reconocidas con licencia (si no es que creadas) por el Estado y a las que se les confirió una deliberada representación monopolística dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles en la selección de líderes y la articulación de demandas y apoyos. LINZ, Juan J. “los peligros del presidencialismo” en *Journal of democracy*, 1990, pp. 16-21

efecto: centralizó de tal manera el poder que evitó la violencia política en su seno y, al mismo tiempo nulificó las diferentes expresiones e ideologías políticas, contrarias a la estabilidad del régimen.

Las reformas políticas del último tercio de siglo han estado siempre precedidas de crisis político económicas. La de 1979 fue la respuesta a la crisis de 1968, la de 1990 y 1993 a la crisis electoral de 1988, la de 1994 al levantamiento armado en Chiapas y la de 1996 a la crisis de 1994, en todas ellas surgió el descontento generalizado por un sistema electoral funcionalmente deficiente, lo cual demostró que a partir de 1968, el sistema político requería ser modificado y marchar hacia el camino de la democratización.

Evidentemente, lo más destacado del sistema político mexicano durante los siglos antepasados fueron las facultades extraconstitucionales mediante las cuales el ejecutivo podía nombrar a los secretarios de Estado, ministros de guerra, gobernadores, diputados y senadores.

De ahí devino un régimen presidencialista, es decir, una forma de gobierno basado en la disciplina del partido hegemónico (PRI) y la lealtad de sus militantes, por eso llegó a considerarse que las piezas fundamentales del sistema político mexicano eran: el régimen presidencialista y el sistema corporativo, con esto México quedó sumido en una pasividad acrítica y

subordinación incondicional al Presidente de la República, a cambio de ello se recibían incentivos y prerrogativas.³⁰

A partir del proceso electoral 1988, los partidos políticos se vuelven más competitivos, el PRI pierde la hegemonía, en contraparte ganan mayor presencia el resto de los partidos que hasta esa fecha eran considerados como “partidos leales” o “centralmente controlados”, el voto se dividió conformando un Congreso plural, de ahí en adelante se empezaron a ganar mayores espacios, hasta el resultado histórico del 2 de julio del 2000, con el triunfo de Vicente Fox y la conformación de un congreso por las fuerzas opositoras (PAN – PRD), conviene señalar que no profundizaremos más sobre ese tema, pues nos desviaríamos del objetivo original del presente trabajo.

1.4.2. SISTEMA DE GOBIERNO Y PARTIDOS POLÍTICOS

En los últimos años ha surgido una gran preocupación por diversos temas político-constitucionales. Uno de ellos se refiere al sistema de gobierno y partidos políticos. Existen varios factores que han influido en nuestro sistema de gobierno, el equilibrio de poderes se ha inclinado a favor del ejecutivo, el poder legislativo no ha ejercido muchas de sus facultades constitucionales, el Presidente de la República ha realizado atribuciones metaconstitucionales

³⁰ GONZÁLEZ Casanova, Pablo. *Los partidos políticos en México*, Edit. Era, México 1984. p.34

que lo han convertido en la columna vertebral de todo el sistema político, de esta manera los pesos y contrapesos constitucionales no han operado adecuadamente.

Un punto medular dentro del sistema de gobierno es la forma en que opera el número de partidos políticos que existen dentro de un país, es decir, el funcionamiento de los poderes, específicamente del Ejecutivo y del Legislativo funcionará en forma diversa según sea el sistema de partido o partidos políticos y el sistema electoral, así actuará diferente si existe un bi o multipartidismo, un solo partido o un partido predominante.

En México, durante 70 años, se tuvo el sistema de partido hegemónico³¹, el cual la mayoría de los legisladores federales y locales pertenecían a ese partido al cual también pertenecía el titular del poder Ejecutivo, surgiendo

³¹ Esto es, una unidad orgánica entre estructura económica y superestructura ideológica, ordenada por la política, en un bloque de fuerzas organizadas al interior del Estado. Para García Canclini, Néstor; (Las culturas populares en el capitalismo), la hegemonía es entendida como la dirección de una clase que crea consenso activo o pasivo, lejos de obtenerse por la imposición de mecanismos arbitrarios y coercitivos en la sociedad civil, se conquista con dos acciones, 1. Cultural: elaboración y difusión de un sistema de valores, creencias, pensamientos y actitudes, y 2. Política: establecimiento y superación de una serie de pactos y compromisos sociales con los gobernados. En el primer caso, el Estado organiza a la sociedad en torno a la visión, valoraciones e intereses económicos y políticos de la clase dominante, por esta razón, y con la finalidad de construir una nueva identidad social, se apropia de las ideas, imágenes, símbolos y expresiones de la cultura popular, los aparatos hegemónicos o culturales, partidos políticos, iglesia, sindicatos, escuelas y medios de comunicación, son los responsables de: a) modificar y transfigurar el mundo privado y la percepción de la realidad de las clases dominadas y b) de administrar, transmitir y renovar el capital cultural del capitalismo. Así el Estado se convierte en educador de las masas, la supremacía del grupo hegemónico, lejos de reducirse al terreno económico, se manifiesta como “dirección intelectual y moral” de la sociedad. DE LA MADRID, Miguel, *Estudios de derecho constitucional*, México, ICAP PRI, 1981.

una carencia de controles por parte del poder legislativo respecto al ejecutivo y el notorio desequilibrio entre ellos.

“Por mucho tiempo, el contraste entre los poderes formales y la capacidad efectiva de ejercerlos fue la principal interrogante acerca del Congreso Mexicano, formalmente el Congreso constituía el Poder Legislativo. En la práctica, la legislación era obra del poder ejecutivo que el congreso se limitaba a ratificar. González Casanova (1965) dijo que el Congreso Mexicano desempeñaba una función meramente simbólica, pues se limitaba a legitimar las acciones del ejecutivo. Daniel Cosío Villegas (1972) describió al Congreso como una caja de resonancia del Presidente de la República, ¿Cómo era posible que una autoridad constitucional tan importante resultara tan dócil y sumisa al poder presidencial?”³²

Durante el largo periodo en que el PRI dominó la política en México, la contribución de la Cámara de Diputados y el Senado en la elaboración de las leyes de gobierno fue marginal, así mismo, su capacidad efectiva de operar como freno y contrapeso a la autoridad presidencial fue prácticamente nula. En tanto que el partido del Presidente ha contado con la mayoría, las cámaras del Congreso se han subordinado a la iniciativa presidencial. Las causas estructurales de la subordinación de los grupos parlamentarios del PRI al presidente se encuentran en lo que se ha denominado “reglas de supervivencia política”, estas reglas han puesto en manos de la dirigencia partidista el control sobre la selección de candidatos al Congreso y el futuro político de los legisladores. Dado que el presidente ha controlado a la dirigencia de su partido, el resultado ha sido el sometimiento de los grupos parlamentarios del PRI al poder presidencial.

³² NACIF, Benito. Op. Cit. P. 9

En los últimos años, los partidos de oposición han conseguido ganar la mayoría en la cámara de diputados, ello los ha convertido en un poderoso contrapeso al poder del Presidente para realizar cambios en las políticas gubernamentales. La disciplina partidaria al interior de los grupos parlamentarios del PRI se ha vuelto insuficiente, en estas circunstancias, el Presidente está obligado a construir coaliciones con los partidos de oposición para formar mayorías legislativas que aprueben sus iniciativas.

La evolución del sistema de partidos indica que la época de grandes mayorías unipartidistas en las cámaras del Congreso ha quedado atrás, un sistema tripartidista basado en el PRI, PAN y PRD parece consolidarse, teniendo importantes implicaciones en términos del funcionamiento interno de las cámaras del Congreso, una de ellas es que la construcción de coaliciones multipartidistas para formar mayorías legislativas tiende a convertirse en una práctica regular. Los cambios en las políticas gubernamentales son con más frecuencia producto de alianzas multipartidistas forjadas a iniciativa del Presidente mediante la negociación con los partidos opositores, la línea divisora entre el gobierno y la oposición es cada vez más flexible y los partidos de oposición deben compartir con el Ejecutivo la responsabilidad cuando se lleven a cabo cambios en las políticas del gobierno.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1. ANTECEDENTES

La perpetuación de los hombres en el poder constituyó un problema político de grandes consecuencias en el primer siglo de nuestra vida independiente, teniendo como antecedente dos grandes movimientos nacionales: las Leyes de Reforma y la Revolución de 1910, en donde se inició una abierta lucha contra la inmovilidad gubernamental que engendraba la tiranía y el despotismo.

El Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854, proyecto con el que se inició el movimiento de reforma, al enfrentarse a la dictadura de Santa Anna, se pronunció en abierta oposición a toda forma de gobierno personal y sostuvo:

“Que la Nación no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni dependiendo su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre”.³³

La prolongada dictadura de Santa Anna exigía la renovación de los hombres como punto de partida para la renovación general y en particular para la transformación de la sociedad y, la caída definitiva de Santa Anna anunció

³³ CAMARGO, Pedro Pablo. *Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México*, México, UNAM, 1965, p. 34

así el inicio de la etapa de la reforma liberal y por consiguiente el principio de una era republicana, que fue preciso defender por medio de las armas.

Aunado a lo anterior, nuevas dictaduras traron de perpetuarse con la continua reelección de Benito Juárez, de Sebastián Lerdo de Tejada y de Porfirio Díaz; la amarga experiencia histórica del santannismo y del porfirismo hicieron que la Revolución Mexicana brotara blandiendo la bandera de “Sufragio Efectivo; No Reelección”.

2.1.1. PERIODO JUARISTA (1857-1872)

A escasos días del primero de diciembre de 1857, fecha en que Ignacio Comonfort tomara protesta como Presidente de México, trato de desconocer la Constitución de 1857, lo anterior después de darse a si mismo un golpe de estado, siendo declarado en consecuencia Juárez como presidente de la Nación Mexicana, esto tras el último acto de gobierno realizado por Comonfort:

“Reconozco, que al haberme dado a mi mismo un golpe de Estado, ya no era ni de hecho ni de derecho Presidente de la Republica, sino que tal titulo correspondía desde ese momento, por mandato de la Constitución, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; es decir, a Benito Juárez.”³⁴

³⁴ VILLALPANDO, José Manuel. *Grandes Protagonistas de la Historia Mexicana: Benito Juárez*, México, ed. Planeta DeAgostini, 2002, p. 58-59

En 1861, Juárez había sido electo presidente constitucional del país, y había iniciado su periodo de gobierno el 16 de junio de ese mismo año, anticipándose a los términos que marcaba la Constitución de 1857, es decir, cuando aun no terminaba el periodo del Presidente Comonfort, a quien Benito Juárez sustituía, lo anterior como secuela de la Guerra de Reforma, misma que había adelantado los tiempos electorales, y para ajustarse a ellos Juárez decidió convocar a elecciones, en las que resulto triunfador, y como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el general Jesús González Ortega.

Juárez, al conocer las pretensiones del general González Ortega, de sucederlo en la presidencia de la república, ya que este por una falla aritmética le solicitó a Juárez un año antes que le entregara la presidencia el primero de diciembre, logrando con ello ponerlo en alerta, y a sabiendas de que González Ortega se había asentado ya por largo tiempo en Nueva York, amparado del permiso que este había solicitado para ausentarse del país, se le adelanto a mediados de 1865 con la siguiente jugada (ejercicio del poder).

“Puso fuera de la ley, acusados de abandono de empleo, a los militares que se hubiesen instalado en el extranjero por mas de cuatro meses, violando sus licencias para trasladarse a distintos puntos de la republica.”³⁵

³⁵ VILLALPANDO, José Manuel. *Grandes Protagonistas de la Historia Mexicana: Benito Juárez*, México 2002, ed. Planeta DeAgostini, p. 124

Por si lo anterior fuera poco, Juárez, para prolongar su estadía en la silla presidencial, decreto de que por razones de emergencia nacional, se prorrogaban las funciones del presidente de la republica por todo el tiempo necesario hasta que las condiciones de la guerra permitieran la celebración de nuevas elecciones³⁶; es necesario señalar que el tiempo le dio la razón a Juárez, ya que hizo bien en permanecer en la presidencia, por que de otro modo el país no seria lo que hoy es, esto en razón de que no había nadie lo suficiente capaz para encabezar a la patria contra la usurpación extranjera.

En 1861, al percatarse de la crisis económica del país, Juárez resuelve suspender los pagos a sus principales acreedores (Inglaterra, Francia y España), trayendo como consecuencia de ello una nueva guerra, aun más devastadora que la primera, la Intervención Francesa, y por consecuencia el segundo Imperio mexicano, es decir, el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, conflicto que duró 10 largos y sangrientos años.

Una vez vencidos los franceses y restaurada la paz en el territorio nacional, era el tiempo de iniciar por primera vez el orden constitucional por el que tanta sangre se había derramado. Durante diez años largos años de conflictos, el presidente Juárez había sido el símbolo de la patria, ya que había mantenido viva la esperanza del triunfo de México, Juárez de pronto se vio en la casi imposible misión de gobernar con una Constitución diseñada

³⁶ Ibidem

para controlar y acotar al Poder Ejecutivo. Quiero pensar, que en ese momento Juárez recordó lo que una década atrás le dijo Comonfort:

“Con la Constitución no se puede gobernar, pues cualquier jefe de oficina tiene mas facultades que el presidente de la republica.”³⁷

Hasta este punto es necesario hacer un análisis de lo anterior, como se desprende de la conducta de Juárez, podemos señalar que Juárez (el político) amaba mas que nada en la vida la presidencia de la republica, y que por ningún motivo estaba dispuesto a perderla, ni a disminuirla, por lo que se planteo a sí mismo dos cosas; primero, la obligación de permanecer en la presidencia, situación que logro en las elecciones de septiembre de 1867, en las que gano por mayoría, y en los comicios de 1871, resultando ganador de estos últimos con evidentes fraudes electorales; y la segunda, reformar la Constitución, la cual le resulto imposible, y no porque la propuesta de la modificación del Poder Legislativo fuera mala, sino porque equivoco el procedimiento, ya que en vez de proponer la reforma en términos Constitucionales, decidió someterla a plebiscito inconstitucional.

2.1.2. LA NO REELECCIÓN LERDISTA

Desde los inicios del gobierno del presidente Juárez surgió una gran mancuerna política, es decir, Juárez-Lerdo de Tejada, misma que se vio

³⁷ KRAUZE, Enrique. *Siglo de Caudillos: Biografía política de México (1810-1910)*, México 1994, ed. Tusquets Editores, p. 226-230

consolidada en distintas etapas de la vida nacional, esto es, en la guerra de reforma, así como en la intervención francesa encabezada por Maximiliano de Habsburgo, hasta la restauración de la república, lapso de tiempo en el cual Sebastián Lerdo de Tejada, logro destacarse como el hombre de la mas entera confianza de Juárez, y no solo por los puestos que llego a ostentar dentro del gabinete juarista, sino por las libertades que el mismo don Benito le otorgo, ya que le permitió hacerse cargo de la política interior como de la exterior, así como la responsabilidad de organizar y llevar acabo los comicios de septiembre de 1867, mismos que ganaría Juárez al general liberal Porfirio Díaz.

Por lo que respecta al terreno de lo político, Lerdo de Tejada, en 1871 sintió que en base a la experiencia adquirida en la guerra de reforma, en la intervención francesa, y en especifico, en los años de gobierno en que acompaño a Juárez en el difícil arte de gobernar al país, había adquirido la madurez suficiente para poder contender por la presidencia de la república en las próximas elecciones (1871), aun cuando el sabia que esta decisión marcaría la ruptura de la tradicional mancuerna Juárez-Lerdo de Tejada.

Así habiendo tomado su decisión, y al organizarse las elecciones presidenciales para el periodo 1871-1875, se formaron tres partidos:

“El que apoyaba la reelección de Benito Juárez y buscaba prolongar el mismo sistema de gobierno hasta entonces impuesto; el que apoyaba

el legalismo de Sebastián Lerdo de Tejada y buscaba renovar el proyecto político con base en la modernización de las leyes; finalmente el de los porfiristas, en su mayoría militares descontentos con el régimen del presidente Juárez que buscaban imponer un sistema político que mediara entre liberales radicales y antiguos conservadores expulsados del juego político.”³⁸

En una cosa estoy seguro, que tanto el partido lerdista como el porfirista coincidían en rechazar una nueva reelección de Juárez, pues ambos consideraban que el oaxaqueño se había instalado en la silla presidencial desde la renuncia de Comonfort y el alzamiento de Miramón en enero de 1858.

La campaña de Lerdo de Tejada se basaba principalmente en impedir la perpetuación del presidente de la república en el cargo, -discurso que olvidaría por completo en 1875, año en el que se reelegiría para un segundo periodo como mandatario del país-, sin embargo, el resultado favorecería nuevamente a Juárez, causando el descontento de los porfiristas, llevándolos al grado de proclamar el Plan de la Noria en noviembre del mismo año. Por otro lado, después de lo sucedido, Lerdo de Tejada se disciplinó y retomó su encargo en la Suprema Corte de Justicia, lugar desde donde de manera sutil continuó manejando los hilos de la política mexicana.

³⁸ VILLALPANDO, José Manuel. *Grandes Protagonistas de la Historia Mexicana: Sebastián Lerdo de Tejada*, México 2002, ed. Planeta DeAgostini, p. 104

Tras el fatídico deceso de don Benito en 1872, el cargo de presidente interino recayó sobre Sebastián Lerdo de Tejada, en virtud de que el era el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, situación que marcaba la Constitución de 1857 en su artículo 81; al asumir el mando del país, Lerdo de Tejada, inmediatamente reconoció y ratificó las leyes de Reforma y las relativas a la libertad de prensa.

Ni tardo ni perezoso, y a sabiendas de que la presidencia era solo temporal, convocó a nuevas elecciones presidenciales, las cuales se llevaron a cabo en octubre de 1872, siendo Sebastián Lerdo de Tejada candidato único a dicho cargo; así el primero de diciembre de ese año, tomó protesta como presidente constitucional para el periodo 1872-1876. Alcanzando al fin la más grande meta que todo político mexicano anhela.

Para finales de 1875 se convocó a nuevas elecciones presidenciales, ya que el periodo de Lerdo de Tejada culminaría al año siguiente, siendo Sebastián Lerdo de Tejada el primer candidato en registrarse para competir por la presidencia de la república y por consecuencia reelegirse para un segundo periodo (1876-1880), postulación que levantó una oleada de protestas por sus enemigos políticos, dentro de los que se encontraba Porfirio Díaz. Así el 16 de julio de 1876, el veracruzano tomó posesión nuevamente del cargo de presidente, esto valiéndose de la Constitución vigente y del apoyo del senado, mismo que él había creado en 1874, y que se encontraba lleno de

aliados incondicionales del presidente y que por lo tanto se convirtieron en sus secuaces, mandato que no le duraría mucho, ya que en noviembre de 1876, sería capturado por Porfirio Díaz al tratar de escapar de la capital de la república con todo su gabinete.

2.1.3. EL REELECCIONISMO PORFIRISTA

Después de haber contendido dos veces, de manera democrática en las elecciones presidenciales de 1867, y habiendo fracasado una vez más en 1871, Porfirio Díaz decide en un arranque de ira, tratar de desconocer el gobierno de Benito Juárez, a través de la promulgación del Plan de la Noria, el cual tardó más en redactarse que en ser desconocido por los juaristas. Así años después, el 23 de noviembre de 1876, tras dar un golpe certero al gobierno de Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz logró obtener el poder, y casi de manera automática olvidó su circunstancial bandera antirreeleccionista promulgada en el Plan de la Noria (1871), El Plan de Tuxtepec (1876) y la Reforma de Palo Blanco (1876).

Díaz, Con el fin de perpetuarse en el mando de la Nación reformó la Constitución en varias ocasiones, lo anterior hasta lograr que se permitiera la reelección indefinida. Finalmente en su séptima reelección y, mediante las elecciones fraudulentas del 26 de junio de 1910, le permitieron iniciar un octavo periodo, que solamente pudo cubrir de 1910 a 1911, pues ante la

presión de la Revolución tuvo que renunciar a la Presidencia de la República el 25 de mayo de ese año.

“Porfirio Díaz había establecido su régimen personal a través de ocho periodos presidenciales que abarcaba de 1876 a principios de 1911. Por largos 35 años, el porfiriato había sofocado la vida cívica del país, infringiendo todos los derechos y retrocediendo a la nación aun neocolonialismo anacrónico”³⁹

En 1910 el régimen porfirista presentaba agudos rasgos de decrepitud, y la perpetuación de los hombres en el poder frenaba toda movilidad bajo una autocracia que cada día se hacía más intolerable. Causas, de carácter económico, social y político, venían gestando la Revolución que había de estallar de manera irrefrenable. Una de las causas fundamentales fue la del reeleccionismo que distinguió el porfiriato dictatorial. Por ello y ante esa experiencia histórica, la Revolución fue y seguirá siendo genuinamente antirreleccionista.

El postulado antirreleccionista causó un impacto decisivo, y como base de la renovación revolucionaria por un pueblo sujeto a la inmovilidad de una dictadura de 35 años, hizo tambalear a la estructura política del porfiriato. Y es que, además de circunstancial, era un principio permanente y necesario para la vida democrática de México, ya que significaba la renovación de los mandatarios, la no perpetuación en el poder, la movilidad en los cargos de

³⁹ Op Cit., CAMARGO, Pedro Pablo p. 58

elección popular, el régimen de instituciones y no de personas, la actividad cívica, y no la pasividad, la existencia de los partidos políticos y no la autocracia.

2.1.4. EL ANTIRREELECCIONISMO EN EL PLAN DE SAN LUIS

El cómputo oficial de las elecciones del 26 de junio de 1910, dio a Porfirio Díaz la abrumadora cifra de 18,625 votos, contra escasos 196 a favor de Francisco I. Madero⁴⁰, el fraude electoral era manifiesto, por lo que la oposición recurrió a los caminos legales, presentando a la Cámara de Diputados cientos de protestas, actas y documentos probatorios del fraude cometido. En razón de esto, se exigió la nulidad de las elecciones, sin embargo, la cámara porfirista negó sin argumentos, la petición de nulidad del proceso electoral, obligando a los partidos de oposición, (Partido Nacionalista Democrático y Nacional Antirreeleccionista), a tomar el camino de la lucha armada, o para decirlo más propiamente, el de la Revolución, para demoler con todas sus consecuencias, la estructura del viejo régimen. Como consecuencia de lo anterior, Madero lanzó el “Plan de San Luis”, que fechó el 5 de octubre de 1910, en donde en el punto número dos se desconocía al gobierno de Porfirio Díaz, y en el punto cuatro establecía:

⁴⁰ OCHOA Campos, Moisés. *Los debates sobre la no reelección*, México, Cámara de Diputados XLVIII Legislatura, 1971, p. 37

“Además de la Constitución y leyes vigentes se declara Ley Suprema de la República, el principio de No Reelección del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas. Madero, por medio de la ley del 27 de Noviembre de 1910, erigió en norma el citado principio, y la Constitución de 1917 lo elevó a rango de canon constitucional”⁴¹.

El Plan de San Luis tenía que ser, forzosamente, antirreleccionista, para derrumbar políticamente el aparato opresor. Por ello, Madero califica como palabras claves las de “Sufragio Efectivo y No Reelección”, el Plan de San Luis, se convirtió en el postulado básico de la vida institucional de México, dando lugar a un principio indeclinable, gracias a la reforma constitucional que discutió y aprobó el Congreso de la Unión y que expidió más tarde el entonces presidente Francisco I. Madero.

2.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Como producto de la Revolución de 1910, que ondeo como bandera “El Sufragio Efectivo, No Reelección”, el Congreso Constituyente de 1916 – 1917, estableció la No Reelección, en forma definitiva del Poder Ejecutivo (Presidente de la República). El artículo 83 de la Constitución, que figura en el proyecto presentado ante el Constituyente por Venustiano Carranza, quien estableció claramente que: “El Presidente entrará a ejercer su cargo el 1 de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto”. El dictamen

⁴¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA; *con reformas, adiciones y leyes*. México, Andrade ediciones; 1950, p. 86

de la segunda comisión (artículos 80 a 90 y 92) dice lo siguiente en relación con la no reelección presidencial:

“El periodo constitucional se deja para el Ejecutivo, (siguiendo la tradición de la Constitución de 1857), en cuatro años, y se incorpora la prohibición absoluta de que la persona que una vez ha ejercido el alto encargo de Presidente de la República, vuelva a ejercerlo. Esta es una conquista de la Revolución, que desde 1910 la escribió en sus banderas; y nada más justificado que la Constitución que surja del movimiento revolucionario consigne el principio de la más completa No Reelección”⁴².

Respecto de la no reelección de los elementos del poder legislativo federal y local, no hay muchos antecedentes en nuestra historia y realmente pudiera presentar algunas dificultades, porque no existe ninguna prohibición en tal sentido dentro de la Constitución Política Mexicana de 1917, ni los dictámenes de las respectivas comisiones del Constituyente acusan una tendencia en tal sentido. Los pueblos necesitan conservar en la persona de sus representantes el espíritu de la ley, y a ello se opone la movilidad de esos funcionarios; pero es necesario buscar la manera de relacionar la conservación de las tradiciones con la No Reelección.

A este respecto el artículo 51 constitucional citaba que:

“La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos” y el artículo 58 decía que “la Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años”⁴³

⁴² CAMARGO, Pedro Pablo. *op. cit.* p. 37

⁴³ *Ibíd.*, p.187

En consecuencia, tanto senadores como diputados pueden ser elegidos indefinidamente, es decir, no se negaba explícitamente el que alguien pudiera o no reelegirse inmediatamente, la prohibición de no reelección no se extendió a los legisladores, siendo que la Constitución de 1917 no consideró peligrosa la reelección inmediata de los diputados o senadores (la no reelección solo fue pensada, entonces, para el poder Ejecutivo). La reelección de los legisladores fue prohibida mucho más tarde (1933), aprovechando la reacción provocada por el desacato obregonista a ese principio en 1928. Plutarco Elías Calles, siendo jefe máximo de la Revolución (aunque y no Presidente), decidió extender la no reelección a los legisladores como mecanismo para subordinarlos a la directriz del partido oficial.

Sin poder reelegirse para el periodo inmediato, los legisladores del partido oficial tendrían que mostrar una total disciplina en su dirigencia para poder continuar con su carrera política, pues en tal caso ésta no dependería del electorado, sino de la cúpula del partido oficial. De esta forma, el Poder Legislativo quedaría subordinado al Poder Ejecutivo, mostrando así que la no reelección de los miembros de los cuerpos legislativos tendían a ser más una medida de orden político, desvirtuando en los hechos la separación formal de poderes que consagra la Constitución Mexicana.

2.3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1932-1933

El artículo 59 constitucional, en su fracción VII, establece la prohibición que no existía en el texto original de 1917, en el sentido de imposibilitar para ser legislador a quien se hallare ejerciendo dicho cargo en el periodo inmediato anterior a la elección, precisamente para evitar una posible reelección para el periodo inmediato y que la reforma de 1933 prohibió expresamente y, estableció la necesaria diferenciación para ello, entre propietarios y suplentes, impidiendo a los primeros la reelección inmediata, y permitiéndosela a los últimos siempre que no hubieren estado en ejercicio, con el carácter de propietarios.

En el texto original de la Constitución de 1917, el artículo 51 solamente señalaba que los diputados serían electos en su totalidad cada dos años, mientras que los senadores (señalaba el artículo 58) durarían cuatro años en su cargo, renovándose por mitad cada bienio, pero fue en 1933 cuando se introdujo el precepto de “No reelección”.

Por una iniciativa fechada el 6 de noviembre de 1932, que sería aprobada por unanimidad, se reformaron varios artículos constitucionales con el propósito de dar mayor rigor y amplitud al principio revolucionario antirreleccionista que el expresidente Obregón trató de desconocer,

reformando los artículos 83 y 59 constitucionales bajo los siguientes términos que siguen siendo los actuales.

El artículo 83 Constitucional nos dice que:

“El Presidente entrará a ejercer su cargo el 1 de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.⁴⁴

En lo referente al artículo 59 Constitucional quedó de la siguiente manera:

“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”.⁴⁵

De ésta manera se dejó claro que la no reelección, postulada fundamentalmente en el ideario de la Revolución Mexicana, es absoluta cuando se refiere al Presidente de la República, sin importar bajo que títulos o condiciones se hubiere desempeñado ese cargo, y a los Gobernadores de los estados electos popularmente, y relativa para los senadores y diputados, pues en ese último caso se permite siempre que no sea para el periodo inmediato.

⁴⁴ RABASA, Emilio O. *op. cit.* p. 63

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 74

Es importante mencionar las causas políticas bajo las cuales se llevó a cabo esta reforma, ya que dicha reforma no fue objeto de ningún debate público, en que participaran los representantes de diversos grupos sociales, esas reformas tan trascendentes tuvieron su origen en la convención extraordinaria del Partido Nacional Revolucionario reunido en Aguascalientes en el mes de octubre de 1932, y cuyas resoluciones, emanadas de una asamblea extraconstitucional, integrado por el entonces órgano legislativo (todos miembros del en su momento P.N.R.) se encargó de modificar la reforma constitucional la cual fue aprobada apresurada y fielmente en el lapso de un mes.

La reforma al artículo 59 constitucional, no obedece a condiciones objetivas. El día primero de enero de 1933, en el salón de actos del Partido Nacional Revolucionario (PNR), se efectuó la sesión inaugural del primer congreso de legislaturas de los estados, a la que había convocado el Comité Ejecutivo del mismo partido.

La principal finalidad del P.N.R. era el de la discusión de una técnica electoral, el antirreleccionismo, que había estado en constante juego en todas las actividades político-revolucionarias de México y cuya resolución era necesaria plantear en forma definitiva.

La no reelección de los diputados y senadores al H. Congreso de la Unión nunca fue postulada por los precursores de 1906 ni por los realizadores de la Revolución Mexicana: Madero en 1910 y Carranza en 1917. Fue una asamblea extraordinaria de un partido político con fuerza única, que reunido en Aguascalientes y sin consulta alguna de carácter democrático, dictó bajo la pasión creada por los acontecimientos políticos de 1928 y de 1932, y bajo la influencia, de los generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, las caprichosas e ilógicas reformas a la organización del Congreso Federal, lo cual fue publicado en el Diario Oficial el 29 de abril de 1933.

“La mayoría de los priístas consideraban que la Cámara de Diputados era un paso obligado en su carrera política y la reelección de diputados reducía sus posibilidades de lograrlo. El resultado fue, finalmente que la no reelección legislativa se mantuvo y se mantiene incólume”.⁴⁶

Aunque el principio de no reelección en el legislativo está mas bien restringido que prohibido, al limitarse éste a no poder darse en periodos sucesivos, se estimó necesario prolongar los periodos de ejercicio correspondientes a fin de que el desempeño de su cometido, dos años para los diputados y cuatro para los senadores, resultaban escasos para ello, ya que no se podrían duplicar o triplicar dichos términos. Se pensó entonces en una duración intermedia, llegando así a los tres y seis años, para la duración del tiempo de encargo de diputados y senadores; el texto vigente, volviendo

⁴⁶ CAMPOS, Emma Rosa. *Un congreso sin congresistas: la no reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano*, México. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas, ITAM, 1996, p. 68

un tanto al texto original, aunque no varía el tiempo de encargo de estos últimos, sí dispone que se renueve por mitad cada tres años.

2.4. EL DEBATE DE 1964 -1965

Entre 1934 y 1964 no hubo ningún cambio al artículo 59 y durante esos primeros treinta años de no reelección consecutiva, efectivamente no se dio ningún caso de ese tipo.

El 13 de octubre de 1964 el Partido Popular Socialista (PPS) presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa, la cual buscaba establecer la reelección inmediata para el Legislativo, mediante la adición de una fracción VI al artículo 54 constitucional, que a la letra decía “los diputados podrán ser reelectos”.

La exposición de motivos de la iniciativa se sustentaba en argumentos históricos, señalando que las restricciones para la reelección de senadores y diputados eran, en 1933, cuestiones de tiempo y no de principio.

De acuerdo con el análisis de Maité Careaga, se desarrollan cinco argumentos fundamentales a favor de la propuesta:

“El primero se basa en la historia Constitucional Mexicana al hacer referencia a las constituciones de 1824 y 1917, señalando que el

principio de la no reelección había estado enfocado al titular del Poder Ejecutivo y nunca a los miembros del H. Congreso de la Unión. En segundo lugar, la bancada del PPS hablaba de la necesidad de profesionalizar a los legisladores. En tercer lugar, se argumentaba que sin reelección inmediata se limitaría considerablemente el alcance de la reforma de los Diputados de partido que no podrían convertirse en funcionarios calificados capaces de exponer y defender los intereses de sus partidos y del pueblo. El cuarto argumento era que la reelección se convertiría en un mecanismo de selección natural de los mejores hombres, ya que sin la aprobación del partido al otorgar la nominación y sin el voto popular, mediante el cual los ciudadanos evaluarían la actuación de sus representantes, no sería posible que se mantuvieran los Diputados en el poder, y en cambio, se mejorarían los cuadros del Poder Legislativo y, quinto, se hacía referencia a políticas comparadas, ya que la iniciativa aseveraba que en todas las democracias del mundo la reelección de sus representantes es ley y costumbre⁴⁷.

El 27 de diciembre de 1964, dos meses y medio después de presentada la propuesta y cuatro días antes de que terminara el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, se presentó a la consideración del pleno de la cámara de diputados el dictamen sobre la iniciativa del PPS. La primera Comisión de Puntos Constitucionales y la mayoría de la segunda Comisión de Gobernación, que estaban integradas en su mayoría por priístas, señalaron que por razones de técnica debía reformarse el artículo 59 y no el 54. Así mismo, el dictamen afirmaba que el reeleccionismo nunca se dirigió contra los miembros del Congreso y que era necesario complementar la reforma constitucional de los “Diputados de partido” con un sistema que abriera al pueblo la posibilidad de reelegir a quienes hubieran cumplido la representación eficazmente. Este dictamen también difería de la iniciativa

⁴⁷ CAREAGA, Maité. *op. cit.* p. 19

original en cuanto que se aprobaba la reforma constitucional, pero restringía la reelección sucesiva a un solo periodo. La justificación de la limitación se basó en el argumento de que las circunstancias de la realidad de México obligaban a marchar con cautela para evitar cacicazgos en ciertas regiones donde la madurez cívica del pueblo era insuficiente.

Con base a estos argumentos, las comisiones propusieron que se reformara el artículo 59 para que a la letra dijera:

“Los Senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Los Diputados no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo. Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios siempre que no hubieran estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes”.⁴⁸

Con esto se fijó la segunda lectura del dictamen y el debate sobre el mismo, para el 30 de diciembre de 1964. La gran mayoría de las opiniones se mostraron en contra de la iniciativa y de la reelección en general, dando lugar a una gran polémica sobre la reelección legislativa, la cual se prolongo hasta mediados de abril de 1965.

De esta manera, y después de largas jornadas sobre el debate, el dictamen fue puesto a votación y aprobado por 162 votos a favor y 28 votos en contra, sin embargo, a pesar de su aprobación por la Cámara de Diputados, la

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 33

propuesta fue rechazada en forma unánime por el Senado, así como por otros sectores políticos aludiendo a dos obstáculos. El primero; es que la reforma fue planteada originalmente por la oposición, abriendo su participación en el Congreso, y segundo; el rumor de que al permitir la reelección por dos periodos consecutivos de los diputados, se planteaba la posibilidad de que una reforma posterior violara el principio absoluto de la no reelección presidencial; en una segunda interpretación se afirma que el fracaso de la reforma reeleccionista se explica en términos de la dinámica del sistema político mexicano y se inserta en buena medida en la lógica de la sucesión presidencial, ya que esta reforma fue en realidad un intento por cambiar las reglas del gran juego de la política mexicana.

Los argumentos en contra se basaron en la exaltación de los triunfos democráticos en el Estado mexicano, que se habían obtenido aún sin la reforma propuesta por los diputados, la conclusión que formularon las Comisiones del Senado se basaba en su consideración de que:

“La Constitución en esos momentos ofrecía medios jurídicos eficaces para logra el desenvolvimiento cívico que anhelaba la población, por lo cual dicha reforma era innecesaria”.⁴⁹

Finalmente, en el nuevo dictamen de la cámara de diputados, ingresado el 15 de octubre de 1965, después de hacer un repaso de la historia, los

⁴⁹ VALADEZ, Diego. *La reelección en el poder legislativo*, México, Procuraduría General de la República, 1987, p. 84

argumentos y el debate en torno a la reelección legislativa, las comisiones decidieron archivar el proyecto para evitar desairar al Senado e incurrir en mayores conflictos con la Cámara Alta.

2.5. LA DISCUSIÓN DE 1998

El 29 de octubre de 1998, Diputados del PRI, PAN, PRD e independientes presentaron ante el pleno de la Cámara de Diputados dos iniciativas para que los legisladores pudieran ser reelectos hasta por tres periodos consecutivos y uno la de senadores. Las propuestas buscaban incrementar la responsabilidad de los legisladores y obligarlos a rendir cuentas a sus electores, argumentando que la no reelección inmediata a los miembros del poder legislativo constituía un serio obstáculo para la profesionalización de las cámaras y para elevar la calidad de quienes llegan a ellas.

“La iniciativa propuesta por el priísta Mauricio Rossell Abitia, plantea que solo sean reelectos quienes hayan obtenido la mayoría de un distrito uninominal; en tanto que el diputado independiente José Adán Denize Macías, cuya iniciativa está firmada por panistas y perredistas, señala que los legisladores plurinominales podrán reelegirse solo en una ocasión”⁵⁰

Dentro de la exposición de motivos que se planteo para reformar el artículo 59 Constitucional y permitir la reelección inmediata de los legisladores, se encontraron argumentos importantes. Dentro de las principales opiniones

⁵⁰ CASTRILLÓN Valdés, Julio. “Beneficiar la carrera parlamentaria”, en *Crónica Legislativa*, México, 30 de octubre de 1998, p. 11

encontramos que, el objetivo, según el en ese entonces Diputado Rossell era el 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 conocimiento.

El Diputado Rossell Abitia argumento que:

“La creciente pluralidad, competencia y participación política, producto de la transformación democrática que vive el país, hace indispensable hoy más que nunca promover la transformación del ejercicio del poder para equilibrarlo, democratizarlo y hacerlo responsable. De lo que se trata es de contar con un Poder Legislativo vigorizado y con operaciones eficientes que cumpla con sus funciones de análisis, deliberación y discusión en torno a los grandes problemas que afectan a la población y que proponga soluciones a los mismos, que regule las facultades del Ejecutivo, vigile y controle su actuación; y que permita, en la medida que aglutine a las fuerzas políticas más representativas, avanzar en la democracia”⁵¹.

Atendiendo a los argumentos planteados se formuló una iniciativa, mediante la cual se pretendió reformar el artículo 59 Constitucional, los puntos más importantes fueron los siguientes:

1. Incrementar la capacidad de influencia de los diputados y senadores en la política nacional; fortalecer los trabajos de comités y comisiones en el

⁵¹ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates*, México, 29 de octubre de 1998. No. 26, primer periodo ordinario, año de ejercicio II, p. 31

seguimiento y fiscalización de las acciones correspondientes al Poder Ejecutivo y Judicial.

2. Promover la responsabilidad de los legisladores y obligarlos a rendir cuentas a sus electores; que los diputados y senadores estén obligados a rendir ante sus electores informes sobre sus actividades realizadas.

3. Asegurar la calidad de los trabajos legislativos; fortalecer la profesionalización del Servicio Civil de Carrera, como apoyo técnico de las actividades parlamentarias.

4. Dar plena vigencia al voto de conciencia; Crear mecanismos de consulta ciudadana, de donde surjan mandatos legislativos para los representantes populares, en temas que por su importancia lo ameriten.

5. Dignificar la organización parlamentaria e incrementar su experiencia y conocimientos, creando legisladores de carrera; a través de la reelección legislativa consecutiva se fortalezca el interés y la profesionalización de los legisladores, fortaleciendo el Poder Legislativo, en el marco de la división de poderes.

6. Crear incentivos para que los legisladores negocien con las demás fuerzas políticas representadas en el seno de las cámaras; las posturas

parlamentarias tienen que acordarse con el apoyo de las diversas bancadas legislativas para llegar a consensos fundamentales.⁵²

Por otra parte, se argumentó que mientras no existiera reelección inmediata, el Poder Legislativo no podría llegar a ser un poder fuerte que contrapesara al Ejecutivo, ya que el legislativo no contaría con los elementos necesarios para realizar su trabajo, al respecto la iniciativa expuso que con el principio de No Reelección:

“Se limita la eficiencia, productividad y continuidad de los trabajos legislativos, así como la conservación del espíritu de la ley. Y evita, consecuentemente, que el Legislativo se convierta en un cuerpo de verdadera fuerza frente al Ejecutivo, con un sentido y una intervención precisa y definida en la vida política del país. (...) Resulta muy difícil creer que el Poder Legislativo pueda fortalecer sus tareas legislativas y de control sin contar con verdaderos legisladores que, conocedores de las prácticas parlamentarias y de las necesidades de sus electores, puedan desarrollar una labor benéfica y más efectiva”⁵³.

Por su parte el hoy ex-Diputado. José Adán Denize Macías del Partido Acción Nacional (PAN) explico:

“En un régimen presidencial democrático como el que vivimos, la reelección inmediata de los legisladores debe convertirse en la mecánica fundamental de la organización y funcionamiento interno del Poder Legislativo. Debe transformarse en la principal motivación de los legisladores y en el mejor medio de garantizar un ejercicio más eficiente, consistente y activo de la función legislativa. Ello propiciaría

⁵² Ver anexo al final del presente trabajo, sobre la exposición de motivos y la iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para permitir la reelección inmediata de los legisladores; la cual fue presentada en la Cámara de Diputados el 29 de octubre de 1998.

⁵³ *Ibid*, p. 34

una mayor profesionalización e independencia de los miembros del Poder Legislativo; favorecería la mejor estructuración y organización de las Cámaras; reforzaría la especialización parlamentaria; promovería importantes incentivos para que el legislador adquiriera un sentido de responsabilidad en la relación con sus representados; y propiciaría un incremento del Poder de las Comisiones en sus funciones de control a la gestión cotidiana del Ejecutivo”⁵⁴.

Al respecto el en ese entonces Diputado Mauricio Rossell, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), comento:

“En ninguno de los tres niveles de gobiernos ha existido una verdadera continuidad de proyectos. Cada nuevo gobernante borra las huellas de su antecesor, la reelección permite la continuidad de proyectos y ahorros económicos muy importantes, cuando tenemos un buen gobernante y a los tres años se tiene que ir sin la oportunidad de la reelección, el costo es altísimo para la ciudadanía; por otra parte, los proyectos a largo plazo siempre son posibles de cambiar aunque un nuevo gobernante o quiera. Por un lado existe una dirección política de largísimo plazo plasmada en la constitución que no fácilmente se puede cambiar y, por otro, están los acuerdos internacionales de los que México es parte. De manera que el principio de la alternancia no plantea la interrupción de un proyecto político, borrón y cuenta nueva, la alternancia plantea cambios en forma paulatina y mucho más racionales que los recambios sexenales absurdos.”⁵⁵

El en ese entonces Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, ex-Diputado Bernardo Bátiz Vázquez del Partido Acción Nacional, opino:

⁵⁴ *Ibid.* p. 34

⁵⁵ *Ibid.* p. 34

“Mi convicción es a favor de la reelección, inclusive de una reelección indefinida, en la que serían los ciudadanos los que decidirían si cambian o mantienen al mismo legislador”⁵⁶

En una entrevista realizada por la revista *Siempre* al entonces Diputado Santiago Creel (del Partido Acción Nacional), comento al respecto:

“La reelección permite la continuidad de proyectos y ahorros económicos muy importantes; por otra parte, se permitiría la profesionalización y el mejor desempeño de los funcionarios y miembros de los ayuntamientos; en segundo lugar, se tendría un diseño de políticas y programas de trabajo a mediano y largo plazo, sin interrupciones por los cambios trianuales; y por último se fortalecería la democracia, como es el hecho de que esos funcionarios pasen por la sanción de las urnas como un instrumento de revisión de sus cuentas. Advierte, que no es momento de pensar en la reelección de gobernadores o del propio Presidente de la República, porque ahí existe una enorme carga histórica”⁵⁷

Por su parte el entonces diputado Independiente José Adán Denize Macías expuso ciertas medidas que él consideraba pertinentes a fin de fortalecer al Poder Legislativo, y a través de los cuales pretendía lograr un mayor equilibrio de poderes y una mejor supervisión del Ejecutivo, al referir lo siguiente:

“Una de las medidas estratégicas más urgentes consiste en abrir constitucionalmente la posibilidad de reelección inmediata a los legisladores mexicanos, para que el Congreso se fortalezca con la permanencia en su seno de aquellos de entre sus miembros que la ciudadanía refrende con su voto. Se propone que la Constitución permita la reelección inmediata de diputados y senadores por un

⁵⁶ M. Pavón, Salvador; “Analizan diputados la reelección legislativa”, en *El sol de México*, 29 de Agosto de 1999, p. 53

⁵⁷ CREEL Miranda, Santiago. “Reelección de alcaldes y legisladores, la del Presidente ¡NO!”, en *Siempre*, Julio 23 de 1998, p. 25

periodo máximo de doce años. Y para evitar el fortalecimiento de oligarquías partidarias, se propone que los diputados plurinominales solo puedan ser reelectos una vez por dicho principio, y que, si desean continuar su carrera parlamentaria, bajen a un distrito y se ganen el voto de la ciudadanía por vía directa.”⁵⁸

Así mismo el entonces Diputado Denize propuso ciertas modificaciones y adiciones constitucionales las cuales tenían como objetivo el profesionalizar y responsabilizar las tareas legislativas, entre las que se destacaron:

1. La integración de comisiones de investigación para la Administración Pública; fortalecer las funciones de fiscalización y control legislativo sobre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como proporcionar mayor información a los legisladores respecto del seguimiento de sus actividades.
2. La ampliación del periodo ordinario de sesiones; los temas de la agenda política nacional requieren de esta ampliación para que las diserciones legislativas no sean retardadas o diferidas, particularmente tratándose de asuntos que requieren la deliberación del pleno del Congreso.
3. El derecho de información al servicio de las Cámaras; es fundamental para la actividad parlamentaria, disponer de toda la información actualizada y específica de las diferentes áreas del Poder Ejecutivo Federal, y de las que correspondan al Poder Judicial.

⁵⁸ DIARIO DE LOS DEBATES. *op. cit.* p. 35

Como podemos ver, los argumentos que fueron dados en octubre de 1998 acerca de la reelección a través de la historia no han cambiado mucho, ya que siempre se ha hablado de la necesidad de profesionalizar la actividad parlamentaria, también se habla sobre un verdadero equilibrio de poderes y, sobre el compromiso de nuestros legisladores, el cual se cree de la manera mas utópica que se lograría a través de la reelección. Sin embargo, no ha habido ningún cambio a favor de la reelección, lo que sí ha sufrido un gran cambio es la situación política que vive actualmente nuestro país, se tiene una pluralidad dentro de la Cámara Baja, y se piensa que con una oposición mayoritaria dentro de ésta se llegará a conformar una democracia plena.

El entonces Senador Alfredo Ling Altamirano del Partido Acción Nacional (PAN) opino que:

“La prohibición de reelegirse para los legisladores respondió en su tiempo hacia los años 30 a la necesidad que tenía el *grupo* gobernante de asignar espacios políticos a sus integrantes, por lo que era un estorbo la posibilidad de que un congresista permaneciera en su cargo durante varias legislaturas. Por ello, el senador Altamirano aseguró que se requiere un Poder Legislativo moderno, que ejerza cabalmente sus facultades constitucionales, que sirva de contrapeso al Ejecutivo: para ello requiere contar con Diputados y Senadores mejor preparados.”⁵⁹

El ex-Senador Altamirano explico al respecto:

⁵⁹ LING Altamirano, Alfredo; “*Poder Legislativo de Neófitos*”, en *El Universal*, 4 de enero de 1999, p. 4

“Actualmente nuestros legisladores el primer año lo dedican a familiarizarse con el ámbito legislativo, el segundo en hacer planes, y el tercero en empezar a realizar esos proyectos. Pero en ese momento, ya deben dejar su escaño o curul, y el nuevo Senador o Diputado que llega al Congreso no está dispuesto en la mayoría de los casos a darle seguimiento a lo realizado por su antecesor, sino que empieza el ciclo para emprender sus propios planes.”⁶⁰

Muchas han sido las opiniones que se han generado respecto a las ventajas o desventajas que ocasionaría la reelección, la mayoría de los estudios que se han realizado basándose en este hecho consideran la no reelección como algo más bien perjudicial. Por ejemplo, la mayoría de las opiniones coinciden en que la no reelección genera dos fenómenos políticos nada favorables a la democracia: el primero es el descuido de los legisladores (de cualquier partido) en relación con su respectivo electorado, elemento esencial en las democracias pues ello los hace políticamente responsables ante los ciudadanos, y el segundo considera que es más difícil generar experiencias parlamentarias entre los congresistas, pues aunque unos saltan de una cámara a otra (estatal, de diputados y de senadores), de cualquier forma pocos acumulan el conocimiento y la destreza adecuados a la tarea legislativa.

“De hecho de los países formalmente democráticos, sólo en México y Costa Rica esta prohibida la reelección inmediata de los legisladores, pues es ampliamente reconocido que sin la práctica de la reelección inmediata (así este limitada a un número determinado de periodos) es imposible establecer la responsabilidad política de los legisladores. Sin embargo, en México parece haberse arraigado la connotación

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 4

negativa de la reelección, según la cual esta es casi un sinónimo de la Dictadura”⁶¹.

Recientemente, se ha querido suprimir dicho principio de reelección limitada en el legislativo para dar paso a la ilimitada reelección de los miembros de dicho poder, a efecto de que los representantes populares puedan seguir en nuestro país, como se acostumbra en otros países, una verdadera carrera parlamentaria.

En reiteradas ocasiones se ha discutido este problema, con argumentos a favor y en contra, incluso se alega que la reelección indefinida conduce a la dictadura y la no reelección a la anarquía.

Se piensa que la no reelección en nuestro medio social y político es un atentado a nuestra democracia, que la movilización obligada de los titulares del Poder Legislativo se hace necesaria como garantía para la libertad del sufragio; que el gobierno de un hombre debe durar estrictamente lo indispensable, para que no le sea posible organizar su despotismo, y que la reelección debe ser con el Sufragio Efectivo, necesario antecedente de la no imposición.

⁶¹ AGUILAR Camín, Héctor. “Sufragio Efectivo: Sí Reelección”, en *La jornada*, 26 de julio de 1999, p. 1, 26

Los hechos históricos nos demuestran que el principio de no reelección fue una manera de aceptar que las elecciones eran fraudulentas, es decir que se realizaban conforme a la voluntad del gobierno (partido político en el poder), al cual se le derrocaba únicamente a través de luchas armadas o a través del desconocimiento de dichas elecciones. Así lo cita Héctor Aguilar Camín quien explicó:

“Las cosas han cambiado radicalmente en ese frente. La práctica enferma de origen ha sido desterrada. Las elecciones federales en México no son más un asunto del gobierno. No pueden manipularlas los gobernadores en turno”⁶²

Efectivamente, las elecciones son mucho más democráticas y cada vez existe una mayor participación por parte de los ciudadanos, no debemos olvidar que los medios para elegir candidatos se están modificando existiendo una mayor democracia desde el interior de los partidos, sin embargo, esto no nos garantiza que los candidatos electos son los mejores diputados y senadores y, menos aún que a través de la reelección se lograra tener un poder legislativo fuerte.

Después lo expresado en el presente capítulo y antes de continuar en el desarrollo de este ensayo, es necesario evidenciar que no se ha logrado hasta ahora dar una posible respuesta con respecto del tema que nos atañe (la reelección inmediata de legisladores). La posible salida al dilema que hoy

⁶² *Ibíd.*, p. 26

día aflige tanto actores políticos, como ciudadanos Mexicanos con respecto a la reelección legislativa, se podría resolver dando contestación a una simple pregunta, ¿Existe la cultura política en la clase política mexicana para permitir la reelección consecutiva de los legisladores? De forma concreta y clara diré que no.

Conviene entonces, para dar sustento a la contestación anterior, reflexionar lo siguiente: ¿Cómo se forma la cultura política democrática?, ¿En qué consiste?, ¿Para qué sirve?, ¿Cómo se usa o aplica?, y ¿Cuáles son sus perspectivas y los resultados previsibles de su establecimiento y difusión en México?

Para dar contestación de una manera muy efímera a las preguntas antes planteadas, se debe aceptar que en México existe ya bastante camino recorrido al respecto, pues los más preocupados por difundir la cultura política democrática en el Estado Mexicano han sido, el Instituto Federal Electoral y los Intelectuales, quienes por medio de campañas y spots publicitarios han venido difundiendo una serie de valores y de elementos teóricos, mismos que en la práctica deberían adoptar los actores políticos para fortalecer la cultura de la participación.

Los valores y elementos antes mencionados se pueden concentran en seis puntos; primero, la cultura política de la pluralidad; segundo, la cultura del

respeto, es decir, de la calificación de los opuestos, no de la cultura de la exclusión, no la cultura de la eliminación, no la cultura de la descalificación; tercero, la cultura de la tolerancia; cuarto, implantar la búsqueda de los consensos y acuerdos políticos, esto con la finalidad de tratar de erradicar la cultura del autoritarismo; quinto, la cultura de la legalidad; y finalmente la más importante de todas, pues atañe única y exclusivamente a los actores políticos activos que se encuentran inmersos dentro del gobierno de un Estado democrático, o que, en cuanto al legislador hace, sería idóneo que la tuviera, ya que equivale al cincuenta por ciento de la solución al problema que vive nuestra incipiente democracia, hablo entonces, sobre la cultura de la representación, que es una subcultura de la cultura política misma.

Pero, ¿Qué es la Cultura Política?

“A la Cultura política se le define como el conjunto de actitudes, normas y creencias compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una determinada unidad social y que tienen como objeto fenómenos políticos.”⁶³

Podría aducirse que ésta, es la definición fundamental en cuanto a que habla de lo que es la cultura política de una manera pura.

El Lic. Mariano Palacios Alcocer en entrevista señaló, de una manera clara que él comparte en su mayoría la definición expresada anteriormente,

⁶³ SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia* Tomo 1. México: Alianza Editorial 1997, p. 11.

aclarando únicamente que la cultura política no tiene como objeto el estudio de los fenómenos políticos, sino más bien la relación de los miembros de una sociedad con los fenómenos políticos.

En el plano doctrinario, las culturas políticas conforman un polémico campo compuesto por el liberalismo, el marxismo, el nacionalismo, el populismo, el fascismo, etc. De tal forma, el carácter político de cierto fenómeno o material cultural estará dado porque se refiere a fenómenos políticos o porque enuncia factores de la política, como lo son: partidos, dirigentes y el Estado mismo.

Por otra parte, se puede señalar de una manera más sencilla y específica que la cultura política esta formada en gran parte de la sociedad, los conocimientos o, mejor dicho, la distribución de los conocimientos entre los individuos que componen la colectividad. Pero estos conocimientos deben ser relativos a las instituciones públicas, a la práctica política y a los actores políticos que operan en un contexto determinado.

Asimismo, refiero que existen diversos tipos de cultura política, por ejemplo:

Cultura política parroquial; se presenta principalmente en sociedades simples, en este tipo de cultura política los individuos están poco concientes de la existencia del gobierno central y no se conciben como capacitados para

incidir en el desarrollo de la vida política. Esta cultura política se identifica con sociedades tradicionales donde todavía no se ha dado una total integración nacional. De hecho hace no menos de dieciséis años este era el arquetipo de la cultura política dominante en México, situación que duro hasta el periodo salinista, en el que Carlos Salinas de Gortari empezó a hacer estragos y obligó a la población a madurar como ciudadanía.

Cultura política de la subordinación; se presenta cuando los conocimientos, los sentimientos y los juicios de los miembros de una sociedad se refieren esencialmente al sistema político en su conjunto, pero se dirigen principalmente a los aspectos de salida del sistema. Esto es, al aparato administrativo como responsable de la ejecución de las políticas públicas.

Jacqueline Peschard afirma que en ella, los ciudadanos están concientes del sistema político nacional, pero se consideran a sí mismos subordinados del gobierno más que participantes del proceso político y, por tanto, solamente se involucran con los productos del sistema y no con la formulación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas.

Cultura política de la participación; aquí se prevé una posición activa del individuo frente al poder, en este tipo de relaciones se utilizan los conceptos de adhesión, de apatía o de alineación para caracterizar las relaciones de congruencia o incongruencia entre cultura política y estructuras públicas, una

cultura política de participación realiza actos enérgicos de condena, de carácter contestatario, y se opone diametralmente a la cultura de la subordinación.

Sin embargo, esta catalogación no supone que en verdad existan formas puras de cultura política, o sea, que la cultura política de una sociedad se compone de actividades, normas y valores de lo más diverso, que la mayoría de las veces se oponen entre sí y generan una constante de convivencia social.

Esta cultura política proporciona a los individuos de una sociedad las directrices necesarias para normar su comportamiento político, es decir, los conocimientos, los valores y los juicios para que orienten de manera adecuada su conducta.

Por otro lado, la cultura política es producto de la historia de una sociedad y siempre está vinculada con su sistema político, por lo tanto, resulta disonante el pretender trasplantar los conocimientos, las experiencias y los valores de una cultura política determinada a un sistema diferente.

El término cultura política, no es sinónimo de ideología política, ya que como se estableció en párrafos anteriores, la cultura política deduce una serie de conocimientos, sin tener la pretensión de darle una interpretación acorde, y

sistemática a todos de los fenómenos que se presentan en la realidad de una sociedad determinada, como si se lo propone una ideología, que trata de ser una visión global, una visión ordenada, una visión coherente de los fenómenos.

En este punto estamos obligados a advertir que cultura política no es sinónimo de erudición política, ni mucho menos lo es de dominio de la ciencia política sino, simplemente, de la admisión de determinados principios teóricos como parte de los valores que se comparten en una sociedad.

Cultura política no es sinónimo de ética política, aun cuando comprende valoraciones políticas, tampoco lo es de acción y de praxis política.

En las últimas dos décadas, en la mayoría de los regímenes democráticos, la expresión cultura política ha tenido una connotación que debe ser tildada como cultura política de la participación⁶⁴.

Puede decirse entonces, que en México no existe la cultura política para realizar esta gran reforma al artículo 59 constitucional, ya que nuestra clase política carece en su totalidad de los valores y principios citados al comienzo

⁶⁴ Conviene señalar que si dicha cultura implica una participación popular o social, independientemente de en qué medida se dé o si es directa o indirecta dicha participación, por fuerza tendrá que validar o no las actuaciones y decisiones de los gobernantes y funcionarios públicos, así como de todos aquellos inmersos en la vida política y en la actividad gubernativa.

de este análisis de capítulo, esto en razón de que apenas se está comenzando a gestar un verdadero cambio democrático en México, y es notorio que los cambios iniciaron en 1988, produciendo la apertura democrática hacia los partidos y la transparencia de las elecciones federales, el segundo paso se dio apenas en junio de 2000, faltan muchos cambios antes de pensar en la reelección del poder legislativo, por ejemplo en incrementar la cultura en nuestro país, el generar empleo, etc.

Por tanto, el desarrollo de una cultura política en México implica un mayor énfasis en la participación democrática y un mejor conocimiento de la estructura constitucional del Estado mexicano, tanto por los actores políticos como por los miembros de la sociedad, así, la importancia de la cultura política y su conexión con la estabilidad política y el desempeño gubernamental se hará más que evidente si se considera que la supervivencia y la eficacia de un gobierno dependen en buena medida de la legitimidad que posea a los ojos de los ciudadanos, es decir, de la coincidencia que haya entre lo que concibe y espera la población de las autoridades y estructuras públicas, así como del desempeño de éstas.

CAPITULO III

EL PODER LEGISLATIVO ANTE SU REELECCIÓN

3.1. EL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

En México el Poder Legislativo, se encuentra representado por el H. Congreso de la Unión, conformado por un sistema bicameral, que se divide en una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, según lo establece el artículo 50 de nuestra Carta Magna.

“Artículo 50.- El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.”⁶⁵

El sistema bicameral tiene su origen, al menos doctrinariamente, en el modelo estadounidense, en el cual el Senado equilibra la participación de las entidades federativas en la conformación del Poder Legislativo, toda vez que aquel se integra por igual número de representantes de cada Estado, con independencia del tamaño de su población; no ocurriendo así, en contraste, en la conformación de la Cámara de Diputados, en la que las entidades más pobladas cuentan con mayor número de representantes.

En la Constitución Federal de 1824, que organizó el Poder Legislativo en el que se adoptó el sistema bicameral para la organización del Congreso,

⁶⁵ RABASA, Emilio O. *op. cit.* p. 89

siguiendo así de cerca a la Constitución estadounidense, misma que deposita el Poder Legislativo en un Congreso general, dividido en dos cámaras; de Senadores, donde la representación se hacía tomando como fundamento la estructura federal de los Estados, y de diputados, configurada con fundamento en la representación del pueblo, ambas constituirían el Congreso General de la Nación. La división del órgano legislativo en dos Cámaras había sido diseñada, de esta manera, tomando en consideración diversas ventajas potenciales de acuerdo al principio de los *Checks and Balances* del modelo político estadounidense.

Felipe Tena Ramírez apunta que las principales ventajas del sistema bicameral son las siguientes:

- a) La división debilita al Poder Legislativo equilibrando los poderes al desfavorecer la tendencia del Legislativo a predominar sobre el Poder Ejecutivo;

- b) En caso de surgir conflictos entre el Ejecutivo y una Cámara, la otra podría intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos cámaras, existe la suposición de que es el Congreso quién tiene la razón.

c) La rapidez de las resoluciones, necesarias en el Poder Ejecutivo, no es deseable en la formación de las leyes se atempera por el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y en la segunda, serenando la controversia y madurando el juicio.

Lo más relevante para justificar el sistema bicameral en una República Federal, sin embargo, no consiste tanto en este tipo de argumentos, sino más bien, y sobre todo, precisamente en la necesidad de la representación federativa que otorga el Senado, la cual subsiste al lado y en íntima cooperación con la representación popular en la Cámara de Diputados, de ésta manera encontramos dentro del poder legislativo, la representación por un lado, del componente popular, y por el otro, del elemento federativo.

El Senado es, en principio, la cámara de representación territorial, que a partir de noviembre de 1994 se constituye por 128 representantes de las entidades federativas, cuatro por cada una de ellas, incluyendo el Distrito Federal, de los cuales tres son electos por mayoría y uno se asigna a la primera minoría de cada entidad federativa.

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

1. Separada y sucesivamente.

Las estipuladas en el artículo 73 Constitucional, las cuales se pueden clasificar en:

- a) Las facultades en materia de división territorial.
- b) Facultades en relación con el Distrito Federal.
- c) Facultades en materia hacendaría.
- d) Facultades respecto al comercio entre los Estados.
- e) Facultades en materia de guerra.
- f) Facultades respecto a materias que por su importancia deben estar consignadas en leyes federales.
- g) Facultades relacionadas con la posible vacante del Poder Ejecutivo.
- h) Facultades en materia administrativa.
- i) Facultades en materia económica.
- j) Facultades para expedir leyes acerca de la coordinación de diversas autoridades en materia de Seguridad Pública.

2. Conjunta y simultáneamente, en las facultades del Congreso de la Unión como asamblea única.

Las estipuladas en el artículo 77 Constitucional, son facultades de índole administrativo que corresponde ejercer a cada una de las cámaras por separado sin intervención de la otra, se distingue de las facultades exclusivas

a que se refieren los artículos 74 y 76 Constitucional, en que mientras éstas comprenden materias en que solo pueden legislar cada una de las cámaras, en el artículo 77 constitucional, se otorgan facultades idénticas para las dos, referidas a la administración de cada una, que deben ejercer separadamente, es decir, son facultades administrativas, que no son exclusivas de una de las cámaras y que ejercen cada una en forma independiente.

3. Cooperativamente, en comisiones mixtas “reuniones mixtas” y “reuniones de conferencia”.

Aquellas que por su importancia, requieran de la representación de ambos tipos de legislador (diputados y senadores).

4. Separada y no sucesivamente, básicamente por lo que se refiere a las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.

Las que son propias de la Cámara de Diputados (artículo 74 Constitucional), y pueden clasificarse en:

- a) Políticas.
- b) Hacendarías.
- c) Judiciales y administrativas.

Las que son propias de la Cámara de Senadores (artículo 76 Constitucional), y pueden clasificarse en:

- a) Facultades referidas al orden político internacional.
- b) Facultades referidas al orden político nacional.
- c) Facultad para nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal, cuando se haya agotado el procedimiento previsto a favor de la Asamblea de Representantes.

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

Respecto a la conformación e integración de los miembros del poder legislativo, en cada una de las cámaras correspondientes, encontramos que; según el artículo 56 constitucional:

“La cámara de senados se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para éstos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político, que por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, la ley establecerá las reglas y las fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años”⁶⁶.

Mientras que según el artículo 52 Constitucional establece que:

“La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.⁶⁷

De ésta manera queda establecido cómo se integraran ambas Cámaras, sin embargo, mas que mencionar la forma de integración de éstas, es más

⁶⁶ RABASA, Emilio. *op. cit.* p. 190

⁶⁷ *Ibíd.*, p. 187

importante para la elaboración de éste trabajo, el estudiar de una manera más profunda las ventajas y desventajas que éste método de integración establece, sobre todo partiendo de una pluralidad y de un sentir democrático que vive actualmente nuestro país.

3.2. SUFRAGIO EFECTIVO: SI REELECCIÓN

Hablar de la reelección en México no es fácil, ya que por más de 70 años se ha enarbolado el lema de “Sufragio efectivo, No reelección”. Para estar en condiciones de realizar un análisis objetivo, que nos conduzca a proponer la implantación de reelección legislativa consecutiva no se puede atender solamente a razones de orden teórico, sino que se deben tener en cuenta también las condiciones del orden político del sistema mexicano, ya que si dichas circunstancias no son comprendidas, será imposible realizar propuestas que resulten atractivas (desde un punto de vista sistemático), pero que seguramente tendrán dudosa viabilidad práctica.

Con base en lo anterior, tenemos que evidenciar cuáles podrían ser los efectos y los vicios que se producirían al implantar la reelección, asimismo las condiciones políticas en las que se daría y los cambios que podría provocar. La historia mexicana nos demuestra que la reelección fue una manera de aceptar por una parte la existencia de un partido hegemónico, y por otro que algunas elecciones eran fraudulentas, y que eran practicadas a

voluntad del gobierno en el poder, por lo que fue necesario establecer en 1933 la no reelección, siendo una medida sana para disminuir los costos de una práctica enferma contra el fraude electoral del gobierno. Es verdad que hoy en día las elecciones federales en México no son más un asunto del gobierno y ya no pueden ser manipuladas por los gobernantes en turno, como lo expresó Héctor Aguilar Camín.

“El sufragio se ha hecho por fin efectivo. La reelección debe entonces ser restituida como un derecho de los votantes a premiar el desempeño de sus elegidos, haciéndolos repetir en el puesto donde hayan dado buenos resultados. Si las elecciones expresan la voluntad ciudadana, no hay razón para limitar esa voluntad impidiéndole a la gente reelegir a quienes les ha dado buenos resultados. Si el sufragio es efectivo, debe poder elegir y reelegir. En apoyo de sufragio efectivo debería suprimirse la no reelección: devolverle a los ciudadanos el poder pleno de castigar al mal gobernante con su rechazo en las urnas y premiar al bueno con su reelección. El poder de elegir ha pasado del gobierno a la ciudadanía. La ciudadanía debe darse el poder de reelegir”⁶⁸.

Por otro lado, la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado de junio de 2000, dentro de su agenda ha estudiado de manera minuciosa el tema de la reelección inmediata de los legisladores, puntualizándose que uno de los problemas más graves que ha enfrentado el sistema político mexicano es el de la ausencia de una verdadera división de poderes, y que esto ha traído como consecuencia la subordinación histórica del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, situación por la cual la comisión para la Reforma del Estado se ha pronunciado en favor de la reforma al artículo 59 constitucional, manifestando

⁶⁸ AGUILAR Camín, Héctor. *op. cit.* p. 14

las ventajas y beneficios que generaría la aprobación de la reforma constitucional.

“La reelección consecutiva fomenta el aumento de calidad de las personas que acceden al cargo de legisladores y ésta es una de sus principales ventajas. Además de ello, también favorece la independencia del Congreso frente al Ejecutivo, la profesionalización de los legisladores y la rendición de cuentas frente a los ciudadanos.”⁶⁹

3.2.1. EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO COMO PARTE DE LA REFORMA DEL ESTADO

El tema de la reforma del Estado, requiere de un amplio proceso de transformación estructural que permita responder con eficiencia a los compromisos que la sociedad demanda, consolidando las condiciones necesarias a fin de fortalecer su capacidad de respuesta ante las nuevas exigencias sociales; delimitando su soberanía; logrando una mayor participación de la justicia; demarcando el equilibrio de poderes; creando las condiciones necesarias de los procedimientos de participación política a fin de propiciar una convivencia armónica entre todos los mexicanos.

La propuesta más reciente sobre la Reforma del Estado mexicano data del 14 de junio de 2000, en donde el entonces candidato a la Presidencia de la

⁶⁹ ROSSELL, Mauricio y otros, *Reelección Inmediata de Diputados y Senadores*, Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, UNAM-Dirección General de Publicaciones de Fomento General, México 2000.

República de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quesada, encomendó al en aquel tiempo Diputado Porfirio Muñoz Ledo la misión de coordinar los trabajos de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, situación que hizo eco en las fuerzas representativas de nuestro país, en donde se puso especial énfasis a los puntos cuya atención es urgente e impostergable, como lo son: la revisión de la administración pública, el mantenimiento y fortalecimiento de la gobernabilidad, sobresaliendo de entre estas un tema de interés nacional, como es el fortalecimiento del poder legislativo.

Reformar el Estado plantea a las distintas fuerzas políticas el deber de sobreponer los intereses de la nación por encima de sus intereses partidarios, debiendo de ser esta la acción que oriente el rumbo de la República, para que permita como sociedad transitar a mejores estados de convivencia social y política, ejemplo de esto es el nuevo contexto de formación de la Cámara de Diputados, en donde ningún partido político tienen mayoría, por lo que es necesario llegar a acuerdos y consensos en beneficio del país.

3.2.2. PERSPECTIVAS DE REELECCIÓN

El Senador Demetrio Sodi de la Tijera, a nombre de senadores del PAN, PRI y Convergencia por la Democracia, presento ante el pleno de la Cámara de Senadores una iniciativa para que los legisladores puedan ser reelectos hasta por tres periodos consecutivos, es decir, doce años en el caso de los

diputados y a uno la de senadores. Las propuestas buscan incrementar la responsabilidad de los legisladores y obligarlos a rendir cuentas a sus electores, argumentando que la no reelección inmediata a los miembros del poder legislativo constituye un serio obstáculo para la profesionalización de las cámaras y para elevar la calidad de quienes llegan a ellas.

“La iniciativa propuesta en ese entonces por los distintos grupos parlamentarios plantea que se trata de una reforma con repercusión positiva para la Nación, es una medida que estamos comprometidos a impulsar. Nuestra democracia debe ser eficaz, originariamente el poder reside en el pueblo, y nosotros, sus representantes hemos de ejercerlo para cumplir su mandato; nuestras lealtades han de estar con los intereses de los ciudadanos, por encima de intereses de partido. La reelección de legisladores crea las condiciones para que se ubiquen las lealtades en la sociedad, obliga a un ejercicio indispensable, rendir cuentas a los electores, y ejercer su cargo de cara a la gente; es un incentivo a tener un buen desempeño; propicia la especialización.”⁷⁰

Atendiendo a los argumentos planteados se formuló una iniciativa, mediante la cual se pretendió reformar el artículo 59 Constitucional, los puntos más importantes son los siguientes:

1. Construir un nuevo arreglo institucional eficaz y funcional, que responda a las exigencias que plantea el poder compartido; un arreglo, capaz de incentivar el acuerdo y la cooperación entre poderes, potenciar la pluralidad existente en nuestro país y dar bases sólidas para una democracia estable.

⁷⁰ CASTRILLÓN Valdés, Julio. *Crónica Legislativa*, México, 11 de abril de 2003, p. 21

2. Promover la responsabilidad de los legisladores y obligarlos a rendir cuentas a sus electores; que los diputados y senadores estén obligados a rendir ante sus electores informes sobre sus actividades realizadas.

3. Fortalecer el equilibrio y la comunicación entre poderes, y por ende al Poder Legislativo, como la instancia ideal para la búsqueda de acuerdos y consensos.

4. Dignificar la organización parlamentaria e incrementar su experiencia y conocimientos, creando legisladores de carrera; a través de la reelección legislativa consecutiva se fortalezca el interés y la profesionalización de los legisladores, fortaleciendo el Poder Legislativo, en el marco de la división de poderes.

5. Crear incentivos para que los legisladores negocien con las demás fuerzas políticas representadas en el seno de las cámaras; las posturas parlamentarias tienen que acordarse con el apoyo de las diversas bancadas legislativas para llegar a consensos fundamentales.⁷¹

⁷¹ Ver anexo al final del presente trabajo, sobre la exposición de motivos y la iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para permitir la reelección inmediata de los legisladores; CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates*, México, 10 de febrero de 2005. No. 4, segundo periodo ordinario, año de ejercicio II.

3.2.3. COMENTARIOS GENERALES

Dentro de la exposición de motivos que se plantea para reformar el artículo 59 Constitucional y permitir la reelección inmediata de los legisladores, se encuentran argumentos importantes los cuales retomaremos y analizaremos a fin de determinar si la reelección es, o no, la manera más viable de garantizar una mejor formación profesional de los legisladores, en donde se genere un verdadero órgano legislativo democrático que garantice la gobernabilidad y eficiencia de nuestro régimen presidencial, atendiendo al principio de la división de poderes y de la relación entre éstos. Dentro de las principales opiniones encontramos que, el objetivo, según el Senador Demetrio Sodi es fortalecer el equilibrio y la comunicación entre poderes, la búsqueda de acuerdos y consensos, elevar la calidad y desempeño del poder Legislativo, dar eficacia política a la relación entre poderes y lograr un auténtico cogobierno.

Empero, uno de los más importantes tiene que ver con la necesidad de contar con legisladores más especializados y con mayor experiencia, lo que nos lleva directamente a proponer la eliminación de la restricción constitucional que impide la reelección legislativa inmediata, con el fin de incrementar la capacidad de influencia de los diputados y senadores en la vida 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 conocimiento.

La Senadora Luisa María Calderón Hinojosa, PAN, afirma:

“El Poder Legislativo tiene que fortalecerse, y que para lograrlo, son necesarias reformas que promuevan la profesionalización de los legisladores. Pero también estoy convencida, de que para fortalecer, efectivamente, al Poder Legislativo y establecer medidas para que en cada acción legislativa subyazca el bien común, no basta una reforma aislada. Se necesita más de una reforma, que debe ir acompañada de un marco que acote y delimite lo que verdaderamente debe ser la tarea legislativa. En las condiciones políticas que imperan actualmente, donde la competencia electoral permite la alternancia y existen las condiciones de certeza, imparcialidad y legalidad en los procesos, el Poder Legislativo debe tener una visión renovada, favorecer la continuidad de valores verdaderamente fundamentales para la Nación, dejando los atavismos que limitan el intento de responder a las expectativas de los ciudadanos ante los retos de la época.”⁷²

Por su parte el Senador Demetrio Sodi de la Tijera, del PRD señala:

“La reelección da autonomía de cualquier interés económico, porque tenemos la seguridad de una carrera legislativa y no lo que pasa ahora que todos los legisladores están preocupados por lo que pueda pasar después de 2006. Muchas de las importantes reformas y de la agenda política nacional la han fijado los partidos políticos y no el Poder Legislativo. Hace falta un contrapeso en el Congreso, hacen falta legisladores con presencia política para poder delimitar. Para nosotros, los 70 años de estabilidad fueron a costa de la democracia, a costa de los derechos políticos de los mexicanos, a costa de la división de Poderes, y fueron propiciando el autoritarismo; por eso la reelección es importante, porque estamos en una nueva etapa de la vida política nacional y porque en este momento requerimos un Congreso fuerte.”⁷³

⁷² DIARIO DE LOS DEBATES, *op. cit.* p. 27

⁷³ *Ibíd.*, p. 12

Al respecto el Senador Priísta Genaro Borrego Estrada, comenta:

“El sistema basado en la centralización del poder ya no existe y ya no existirá y es por tanto, en coherencia con el espíritu original de los principios de la República, redistribuir el poder en los espacios institucionales, estamos en los momentos en donde es indispensable y necesario la redistribución institucional y ordenada del poder en coherencia con las estructuras institucionales, de tal manera que el poder del Poder Legislativo sea verdadero, genuino, auténtico, en donde funcione la división de poderes, donde nuestra democracia sea eficaz. La ciudadanía nos exige a los legisladores, calidad en el desempeño legislativo, funcionalidad en la toma de decisiones sobre políticas públicas; nos exige información a los electores sobre nuestro respectivo desempeño.”⁷⁴

Asimismo opina:

“Los partidos políticos, asimismo con la medida de la reelección, se convierten en promotores de las demandas de la ciudadanía, no hay una dicotomía ni un bis a bis entre el principio de la posibilidad de la reelección legislativa continua con el poder de hacer valer en los procesos legislativos los principios y las plataformas de los partidos políticos. Hay mejores carreras parlamentarias y sobre todo claramente en la construcción de incentivos que está reclamando la ciudadanía a la cercanía con la gente, al buen desempeño legislativo, a la honestidad, porque con la posibilidad de la reelección, al legislador sí le importa mostrarse y ser honesto y transparente, porque se sabe que está observado y que de eso depende su posibilidad de reelegirse o no reelegirse.”⁷⁵

La Secretaria de la Mesa Directiva de Cámara de Senadores, Senadora Sara Isabel Castellanos Cortés del Partido Verde Ecologista de México, opina:

“En las modernas democracias está demostrado que la reelección de los legisladores permite, además de un contacto más estrecho y permanente con los ciudadanos y sus necesidades, la continuidad de

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 14

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 18

proyectos legislativos que trascienden a un ejercicio legislativo y sobre todo, otorga un mayor grado de autonomía personal en el diseño de proyectos tan importantes como el Presupuesto de Egresos de la Federación, de esta manera, se fortalece el llamado equilibrio de los Poderes de la Unión.”⁷⁶

Así mismo argumenta que:

“La reelección de los Senadores y Diputados al Congreso, plantea el compromiso y la responsabilidad de magnizar nuestros esfuerzos para lograr afianzar la democratización del país en todos sus niveles, esta reforma es necesaria y natural si se quiere avanzar y pertenecer al grupo de países que no son económicamente fuertes, sino que viven una democracia plena y que dan garantías a sus gobernantes.”⁷⁷

Con lo aquí expuesto, podemos pensar que los legisladores estarán de acuerdo en que el fortalecimiento del poder legislativo es eminente para lograr establecer un check & balance entre los poderes. Muchos son los argumentos a favor de la reelección, aún cuando no todos tienen justificaciones reales; sin embargo diversos factores, como los son las diferentes corrientes políticas y la incertidumbre de imaginar cuáles son las verdaderas razones que se esconden detrás de la reelección legislativa, no han dejado que ésta se lleve a cabo, ya en una ocasión la Cámara de diputados aprobó la reelección de los diputados por dos periodos consecutivos, como lo vimos en el capítulo anterior, pero fue la Cámara de Senadores quien rechazó dicha propuesta, tendríamos que analizar los motivos de fondo por los cuales la reelección no fue aceptada, en ese

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 22

⁷⁷ *Ibíd.*

entonces se habló mucho de la existencia de intereses políticos hacia la reelección por parte del Ejecutivo. Ahora, 40 años después, siguen sin aclararse plenamente los reales intereses que pudiera esconder la propuesta de reelección legislativa, tanto para los actuales legisladores, los partidos políticos, quienes cada vez tienen una mayor participación y representación dentro del H. Congreso de la Unión, así como para el Poder Ejecutivo, y sobre todo para la representación de los intereses de la sociedad.

De ésta manera se piensa que estos legisladores que tanto necesita nuestro país, pueden adoptar esta posición de responsabilidad, profesionalización y cumplimiento solo por medio de la reelección.

Por su parte la Senadora Silvia Hernández Enríquez, del Partido Revolucionario Institucional señala:

“Estoy segura de que la Asamblea ha advertido con claridad que el texto que se propone nos lleva a la reelección inmediata de los senadores de la República por una vez, y de los diputados federales hasta por tres veces. En un escenario en el que hubiera legisladores siempre reelectos así, se podría tener un Congreso que tenga una legislatura homogénea durante 12 años.”⁷⁸

Como podemos ver, los argumentos que se han manejado sobre la reelección a través de la historia no han cambiado mucho, siempre se ha hablado de la necesidad de profesionalizar la actividad parlamentaria,

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 23

también se habla sobre un verdadero equilibrio de poderes y, sobre el compromiso de nuestro legisladores, el cual se cree se lograría a través de la reelección. Sin embargo, no ha habido ningún cambio a favor de la reelección, lo que sí ha sufrido un gran cambio es la situación política que vive actualmente nuestro país, se tiene una pluralidad dentro de la Cámara Baja, y se piensa que con una oposición mayoritaria dentro de ésta se llegará a conformar una democracia plena.

Aún con las últimas reformas que se hicieron a la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, muchos legisladores siguen pensando que la reelección consecutiva sigue siendo un punto básico para la profesionalización y el fortalecimiento del Poder Legislativo.

“La nueva ley orgánica representa un avance indiscutible en su fortalecimiento y adecuación al progreso del país: sienta bases sólidas para la organización y funcionamiento del Congreso, amplía las atribuciones de las mesas directivas, establece las juntas de coordinación política, facilita la programación de los trabajos legislativos, racionaliza el número de comisiones, organiza los servicios parlamentarios, instituye el servicio civil de carrera, etc. Pero falta un aspecto importantísimo que de no atenderse limita severamente al Poder Legislativo. El Congreso padece de una amnesia periódica que aniquila sus esfuerzos y experiencias cada tres o seis años. Por la prohibición de la reelección inmediata, hay que empezar prácticamente de cero, con cada nueva legislatura. Se establece el Servicio civil de Carrera para los empleados de la Cámara, y se les niega la posibilidad de una carrera parlamentaria a los Diputados y Senadores. Urge modificar el artículo 59 Constitucional, para que se permita la posibilidad de la reelección legislativa inmediata.”⁷⁹

⁷⁹ CASTRILLÓN Valdés, Julio. “Congreso Mexicano Amnésico” en *comunicado*, Cámara de Diputados, 31 de agosto de 1999.

El Senador César Jáuregui Robles opina:

“Ni en la Constitución de 1824, las subsecuentes, e inclusive la de 1917, se estableció la prohibición o la limitante de la reelección inmediata de los legisladores. Si los legisladores no procuramos equilibrar la fuerza entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, más tarde el país no sólo se manifestará como ahora por la no reelección legislativa, sino que en un plebiscito o una encuesta podría manifestarse la opinión nacional en contra de la existencia del Poder Legislativo.”⁸⁰

Es importante analizar los efectos reales que se han derivado de la disposición de no reelección consecutiva, realizar un análisis profundo sobre lo que ha pasado con los legisladores en México saber cuántos se han reelecto no consecutivamente, cuántos han “brincado” de una cámara a otra, así como definir si realmente la reelección posibilita la profesionalización de nuestros legisladores y, por último, analizar si la no reelección consecutiva es la responsable de que no exista un verdadero equilibrio de poderes en nuestro país.

3.3. CUADROS COMPARATIVOS SOBRE LA REELECCIÓN

En el presente apartado se proporcionan una serie de cuadros informativos, los cuales contienen las diferentes estadísticas con relación a las reelecciones legislativas hechas por cada partido que integran las distintas Cámaras de H. Congreso de la Unión.

⁸⁰ DIARIO DE LOS DEBATES, *op. cit.* p. 9

**REELECCION LEGISLATIVA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS,
1934-1997**

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Nº de elecciones	Nº de diputados	Porcentaje
1	3,144	86.7%
2	399	11%
3	64	1.8%
4	19	0.5%
5	0	---
6	2	n. s.
Total de Diputados	3,628	100%
Total 1 elección	3,144	86.7%
Total de Reelectos	484	13.3%

Fuente: Campos, Emma Rosa. *Un Congreso sin congresistas, la no-reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano 1934 – 1997*, México, tesis de licenciatura, ITAM. 1996, p.66

De 3,628 diputados pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el periodo de 1934 a 1997, solo el 13.3% se reeligió, es decir, 484 diputados regresaron a esta cámara en más de una ocasión.

PARTIDO ACCION NACIONAL

Nº de elecciones	Nº de diputados	Porcentaje
1	407	85.3%
2	50	10.5%
3	13	2.7%
4	7	1.5%
Total de Diputados	477	100%
Total 1 elección	407	85.3%
Total de Reelectos	70	14.7%

Fuente: *Ídem. P.66*

De los 477 diputados pertenecientes al (P.A.N.), solo el 14.7% de ellos, es decir 70 de ellos regresaron a la cámara en mas de una ocasión.

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Nº de elecciones	Nº de diputados	Porcentaje
1	145	85.8%
2	17	10.1%
3	7	4.1%
Total de Diputados	169	100%
Total 1 elección	145	85.8%
Total de Reelectos	24	14.2%

Fuente: *Ibidem*

De 269 diputados pertenecientes al P.R.D, solo el 14.2%, es decir, 24 de ellos a regresado a esta cámara en mas de una ocasión.

Se tomaron en cuenta solo las tres fuerzas políticas más importantes hasta la fecha, sin embargo, se presenta de una manera mas general, el numero de reelecciones que se han dado dentro de otros partidos políticos, para saber el porcentaje que han tenido dentro de la reelección a través de los años, las cifras encontradas son las siguientes:

OTRAS CORRIENTES POLÍTICAS

Partido Político	Total de Diputados	Total de Reelectos	Porcentaje
P.P.S.	97	26	26.8%
P.A.R.M.	92	10	10.9%
P.S.T. – P.F.C.R.N.	102	13	12.7%
P.D.M.	34	1	3%
P.T.	10	3	30%

Fuente: *Ídem. P.93*

REELECCIÓN LEGISLATIVA EN LA CÁMARA DE SENADORES

1934-1997

Senadurías totales	733	(S.T.)
Nº de Senadores	705	100%
1 Elección	676	95.90%
Reelectos	29	4.10%

P.R.I.

	Nº.	%	% de S. T.
Senadurías	695	---	95%
Nº de Senadores	668	100%	---
1 Elección	640	95.8%	---
Reelectos	28	4.2%	---
2 Elección	27	---	---
3 Elección	1	---	---

Fuente: *Ibidem*

De los 668 Senadores, pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional, solo 28 de ellos se ha elegido en más de una ocasión.

P.A.N.

	Nº.	%	% de S. T.
Senadurías	25	---	3.4%
Nº de Senadores	25	100%	---
1 Elección	25	100%	---
Reelectos	0	---	---

Fuente *Ídem* p. 97

De los 25 Senadores que han pertenecido al Partido Acción Nacional, ninguno de ellos se ha reelegido en esa misma cámara.

P.R.D.

	Nº.	%	% de S. T.
Senadurías	12	---	1.6%
Nº de Senadores	11	100%	---
1 Elección	10	90.9%	---
Reelectos	1	9.1%	---
2 Elecciones	1	---	

Fuente: *Op. Cit* p. 93

El partido de la Revolución Democrática, ha tenido 12 senadores de los cuales solo uno de ellos se ha reelegido, es decir, el 9.1% del total de su representación.

El siguiente cuadro muestra el número de senadores con experiencia y el porcentaje de la bancada en cada uno de los Senadores que se ha confirmado desde 1934 a 1997, como puede observarse, en ningún caso la experiencia previa de los senadores sobrepasa el 10% excepto en los periodos 1988 – 1991 y 1991 – 1994.

EXPERIENCIA LEGISLATIVA DE LOS SENADORES DEL PRI, 1934 - 1997

PERIODO	LEGISLATURA	TAMAÑO DEL SENADO	Nº DE SENADORES PRIÍSTAS CON EXPERIENCIA ANTERIOR EN EL SENADO	
			Nº	%
1934 – 1940	XXXVI – XXXVII	58	---	---
1940 – 1946	XXXVIII – XXXIX	58	---	---
1946 – 1952	XL – XLI	58	2	3.5%
1952 – 1958	XLII – XLIII	60	0	---
1958 – 1964	XLIV – XLV	60	1	1.6%
1964 – 1970	XLVI – XLVII	60	5	8.3%
1970 – 1976	XLVIII – XLIX	60	4	6.6%
1976 – 1982	L – LI	64	3	4.7%
1982 – 1988	LII – LIII	64	2	3.1%
1988 - 1991	LIV	32	1	2.9%
1991 – 1994	LIV – LV	128	6	2%
1994 – 1997	LV – LVI	128	1	2.9%
1997 – 2000	LVI - LVII	128	5	5.2%
Total de escaños y números de escaños ocupados por priístas con experiencia		733	30	4.1%
Total de senadores priístas electos		668	28	4.2%

Fuente: *Ídem*. P. 91

La tabla anterior muestra el número y el porcentaje de senadores pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional, que se reeligieron para el mismo cargo, en otra legislatura. De los 668 priístas electos en la Cámara de Senadores de 1934 a 1997, sólo 28 de ellos ocuparon más de una vez el cargo como senador.

De los 4,296 legisladores priístas (diputados y senadores), desde 1934 a la fecha, solamente 319 han pasado por las dos cámaras del Congreso, lo que equivale al 7.4%, en el siguiente cuadro se presenta el número de legisladores que se han electo dos o mas veces en ambas cámaras del Congreso de la Unión, especificándose sus “rutas de reelección”, es decir, las trayectorias que han desarrollado de acuerdo con la secuencia de sus elecciones en la Cámara de Diputados y en la de Senadores.

REELECCION LEGISLATIVA EN AMBAS CAMARAS DEL CONGRESO

PRI (1934 - 1997)

<i>Nº de elecciones</i>	<i>Solo C de D</i>	<i>Solo C de S</i>	<i>Total solo una cámara</i>	<i>Nº de legisladores reelectos en ambas cámaras (ruta de elección)</i>	<i>Total ambas cámaras</i>	<i>Gran</i>	<i>Final</i>
2	321	5	326	192(ds), 20 (dss)	212	538	75.9 %
3	48	---	48	38(dds), 31(dsd), 5(dss), 2(sdd), 1(ssd), 7(sds)	84	132	18.5 %
4	13	---	13	3(ddsd), 11(ddds),	22	35	4.9%

				4(dsds), 2(sdsd), 1(ddss), 1(dsdd)			
5	---	---	---	2(ddsdd), 1(dddsd), 1(dddds), 1(dddss)	5	5	0.7%
6	1	---	1	1(dddsds)	1	2	0.5%
7	---	---	---	1(dddsds)	1	1	0.3%
8	---	---	---	1(ddddds)	1	1	0.3%
Total de reelectos	383	5	388	---	326	714	100 %

Fuente: *Ibidem* p. 104

d = diputado, s = senador. Las diferentes combinaciones corresponden a la secuencia temporal de las rutas de reelección legislativa.

El cuadro anterior demuestra que dentro del Partido Revolucionario Institucional, en total se han reelecto 714 legisladores, de los cuales 383 lo han hecho solo en la cámara de diputados, 5 en la cámara de senadores y 326 lo han hecho pasando de una cámara a otra.

**DIPUTADOS ELEGIDOS MÁS DE UNA VEZ COMO DIPUTADO FEDERAL
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (1934 - 1997)**

Legislatura	Nº de Diputados	% de la Bancada
1934 – 1937	---	---
1937 – 1940	---	---
1940 – 1943	3	1.8%

1943 – 1946	13	9%
1946 – 1949	23	16.8%
1949 – 1952	16	11.8%
1952 – 1955	23	15%
1955 – 1958	15	9.3%
1958 – 1961	17	11%
1961 – 1964	25	14.5%
1964 – 1967	26	15.3%
1967 – 1970	31	18%
1970 – 1973	21	11.8%
1973 – 1976	22	11.6%
1976 – 1979	27	14%
1979 – 1982	54	18%
1982 – 1985	41	13.8%
1985 – 1988	59	20.5%
1988 – 1991	67	25.7%
1991 – 1994	58	18.2%
1994 – 1997	53	17.7%

Fuente: *Ídem* p. 108

El cuadro anterior muestra el número de diputados pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (PRI), que se ha elegido más de una vez como diputado federal, es decir que número y porcentaje de diputados se ha reelegido e cada una de las legislaturas.

Como se puede ver en términos generales solo el 14 por ciento de los diputados y el 5 por ciento de los senadores que ha tenido México desde 1934 se ha reelegido.

Indudablemente la reelección es mínima, el 55 por ciento de los diputados y prácticamente todos los senadores, (a excepción de uno) lo han hecho únicamente una vez; es decir, han estado en dos ocasiones en el Congreso, sin embargo no podemos generalizar y afirmar que como no ha habido reelección consecutiva, nuestros legisladores no son y nunca serán profesionales.

Entramos aquí a otro punto central de la investigación y nos referimos al hecho de determinar quién es profesional y quién no lo es, es decir, bajo qué rangos o criterios vamos a justificar o clasificar el nivel profesional que debe caracterizar o reunir un legislador, ya que este ha sido el argumento central en todas las propuestas reelectivas, a partir del cual se hace depender la consecución del resto de sus objetivos.

Básicamente, se afirma que el desempeño de los legisladores debe profesionalizarse, y que la expectativa de reelección incentivaría a eficientar sus responsabilidades, toda vez que un desempeño más elevado incrementaría sus posibilidades de ser reelecto; se asume también que la permanencia de un representante popular en dos o más legislaturas

consecutivas, dentro de la misma cámara, redundaría en un mayor conocimiento y dominio personal de las materias parlamentarias, así como de un mejor seguimiento y continuidad en las tareas legislativas.

Quizá resulte pertinente referir en este punto, las observaciones que Giovanni Sartori consigna en su ensayo *El Parlamento*, sobre la relación reelección profesionalización en el caso italiano.

Sartori destaca dos elementos a considerar en torno a esta relación: en primer lugar, que la ineficacia o pobreza de desempeño que proverbialmente se ha señalado respecto de las actividades parlamentarias, no pueden imputarse genéricamente a la impreparación de los legisladores. De hecho, el autor hace notar que en numerosos casos se aprecia una destacada capacidad entre los miembros del parlamento nuevos o reelectos que deriva de sus experiencias previas en actividades políticas, administrativas, empresariales o académicas.

En segundo lugar, el politólogo italiano hace notar que un miembro del parlamento debe percibirse primero como político, y sólo después como legislador; esto es, que su presencia en las cámaras representa usualmente un peldaño en su carrera política, y no necesariamente un objetivo de la misma. De ambas observaciones, Sartori concluye que los problemas en el desempeño parlamentario no pueden explicarse satisfactoriamente en

términos de la “profesionalización” de los legisladores, sino de otra forma; a saber: por el tiempo y la atención que éstos distraen de sus responsabilidades camerales, para aplicarlos en actividades extraparlamentarias más directamente vinculadas con la promoción de sus propias carreras e intereses políticos.

Sartori confiere tal importancia a esta variable del desempeño parlamentario, que incluso llega a considerar como atendible para el caso italiano, la posibilidad de promover un impedimento legal a efecto de que los miembros del parlamento no puedan ocupar ciertos cargos ministeriales, ya sea durante o inmediatamente después de su mandato legislativo.

Estos señalamientos de Sartori son relevantes, por cuanto cuestionan tácitamente la validez teórica de los supuestos en que se sustenta buena parte del argumento sobre la “profesionalización legislativa”.

Al menos queda claro que en Italia, donde la reelección legislativa constituye una práctica política usual, ésta no puede identificarse como variable independiente en el proceso de efficientar el desempeño parlamentario; ni la expectativa de reelegirse, como un incentivo suficiente o necesario para el mismo propósito. La conclusión natural es que la eficacia y su eventual incremento en el desempeño de las actividades legislativas, depende de un amplio conjunto de factores entre los que destaca la experiencia individual

previa, las exigencias políticas de la bancada partidista a la que corresponde, la accesibilidad de los medios para profundizar en las materias objeto del trabajo parlamentario, y las prioridades de sus propias carreras políticas; más que de la sola posibilidad de reelección.

Por lo demás, resultan notables las reflexiones de Sartori a este respecto, si se considera que él mismo ha sido uno de los principales promotores de la reelección legislativa en el caso de México.

Otro supuesto que subyace en el argumento sobre la relación reelección profesionalización, consiste en asumir que el tiempo de permanencia en el encargo, se vincula directamente con la mayor o menor eficiencia en el desempeño, lo cual no es necesariamente cierto, en ausencia de otros factores poco precisos en las propuestas reelectivas. Baste señalar que diversos especialistas en Administración Pública o privada han ironizado este tipo de argumentaciones, al señalar que quien presume mayor eficiencia en una tarea, cualquiera que esta sea sólo por el hecho de haberla desempeñado por varios años consecutivos, probablemente lo que señala es que ha repetido varias veces los mismos errores e insuficiencias del año inicial.

Finalmente, persiste un problema de origen sobre la definición misma de profesionalización legislativa, dificultad que el mismo Sartori ha advertido, el

problema se complica adicionalmente, porque en la práctica parlamentaria se advierten diferentes actividades complementarias que distinguen las categorías de “tribunos” (legisladores experimentados en la discusión y debate, tanto en comisiones como en los plenos camerales), los “políticos” (vinculados con la coordinación de las bancadas y con las negociaciones políticas entre ellas para la búsqueda de acuerdos parlamentarios) y los “técnicos” (especialistas que dominan las materias objeto de la legislación). De esta forma, las definiciones usuales, resultan insuficientes para caracterizar con propiedad la profesionalización en el Poder Legislativo.

Quizá la mayoría de diputados y senadores, no tiene el perfil adecuado, el conocimiento y la profesionalización requerida, sin embargo esto no quiere decir que únicamente tendrán estos elementos los que lleguen a reelegirse, ni mucho menos que solo a través de la reelección llegaremos a tener un Congreso preparado y eficiente.

Sin embargo, muchos son los que opinan que sin reelección no existe un trabajo legislativo profesional, como lo mencionara en octubre de 1998 el entonces senador Alfredo Ling Altamirano, quien afirmó:

“En México se cuenta con un Poder Legislativo de neófitos, pues tan solo 20% de los que llegan a ser Diputados y Senadores han sido alguna vez reelectos, pero no en forma consecutiva, y el 80% restante no ha realizado nunca tareas parlamentarias, lo anterior trae como consecuencia la ausencia de un trabajo legislativo más profesional,

además de repercutir en una efectiva tarea de contrapeso y revisión de las acciones del Poder Ejecutivo.”⁸¹

El determinar que mientras no exista reelección, México continuará teniendo un Congreso débil y poco profesional basándose únicamente porque las estadísticas nos muestran que solo el 14% de los diputados y el 5% de los senadores se ha reelecto, es una equivocación. Si solo tomáramos en cuenta dichas cifras tendríamos que reconocer que el 86% de diputados restantes y el 95% de los senadores, han sido malos legisladores, que no han sabido ser responsables ante su electorado, que no merecieron ocupar esos cargos y que los partidos políticos que los postularon junto con sus electores, no fueron capaces de elegir a una persona apta para ocupar un lugar dentro del Poder Legislativo. Que solo aquellos que regresaron a la misma cámara o “brincaron” de una a otra han sabido responder a las necesidades de su distrito, que sólo ellos conocen y se preocupan por el beneficio del país, que solo ellos pueden y tienen los medios para contrarrestar al Ejecutivo, que solo ellos tienen los conocimientos y medios con los cuales van a legislar a favor de la democracia, de la pluralidad y en beneficio de todos los mexicanos, porque son supuestamente los más aptos, los más preparados, los más profesionales, es decir los que fueron electos.

En el segundo periodo ordinario de sesiones de la LIX Legislatura se discutió acerca de la necesidad de fortalecer al Poder Legislativo, mencionando

⁸¹ LING Altamirano, Alfredo. *op. cit.* p. 4

algunos de los temas aquí expuestos, mostrando como retos principales: el fortalecimiento de las comisiones legislativas, el reforzar los canales de interlocución entre la sociedad y el Congreso y el Servicio Civil de Carrera, entre otros, todo esto basándose en la idea de que es necesaria una reforma a los actuales procedimientos de legislación al interior del H. Congreso de la Unión. Los diputados y senadores están conscientes de que la asesoría con la que cuentan actualmente es insuficiente, sin embargo únicamente plantean como solución a éste problema la reelección consecutiva, la cual consideran como único elemento necesario capaz de generar una mejor dinámica legislativa.

3.4. ARGUMENTOS A FAVOR DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA

Retomando los argumentos planteados por los diputados, podemos resumir las supuestas ventajas que se lograrían al permitir la reelección consecutiva de los legisladores federales en cuatro principales apartados.

1.- La reelección legislativa profesionaliza al legislador.

“Una de las grandes ventajas de la reelección legislativa es la rendición de cuentas individual, de manera que los electores estarían en condiciones de pasar la factura a una persona y no a un partido, como sucede ahora; lógicamente, los legisladores se preocuparían y se ocuparían más por hacer un trabajo acorde a lo que les exige la gente en lugar de responder a intereses de partido casi siempre coyunturales.

Y de aquí se desprende otra de las grandes ventajas: el profesionalismo, la calidad en el trabajo parlamentario de los legisladores y, por ende, los mejores resultados en materia legislativa a favor de la sociedad.”⁸²

Sin duda la profesionalización de los diputados es uno de los criterios técnicos, que con mayor frecuencia se esgrime a favor de la reelección, el argumento que se maneja es muy simple; la reelección permite que los legisladores permanezcan en sus puestos por periodos prolongados y de esta manera adquieran experiencia en la conducción de las tareas legislativas; al reducir las desigualdades de información, los legisladores se constituyen en “un contrapeso más eficaz del poder ejecutivo fortaleciendo la división de poderes”.

2.- La reelección legislativa favorece la independencia y el equilibrio entre poderes.

“La reelección fortalece nuestra democracia al lograr un mejor equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y la vida política nacional al crear mayor competencia limitando el poder total que han adquirido los gobernadores de las entidades federativas.”⁸³

Al referirnos a que la reelección inmediata garantizará un verdadero equilibrio entre poderes, no es del todo cierto, ya que si cada uno de los poderes realizara realmente las funciones que la Constitución le confiere, existiría un mejor control sobre el Poder Ejecutivo.

⁸² ANONIMO, “Reelección Legislativa”, en *El Informador Diario independiente*, Guadalajara, Jalisco, México, Sábado 12 de Febrero de 2005

⁸³ SODI de la Tijera, Demetrio, “¿Parálisis?... Una traición legislativa”, en *El Universal online*, México, 11 de febrero de 2005.

3.- La reelección posibilita la existencia de un vínculo personal entre los votantes y sus representantes.

“ventajas hay muchas más, como las ya citadas que de fondo buscan favorecer la madurez política entre los mexicanos. Una medida así propiciaría una mayor participación -y más consciente- en las urnas y motivaría a la sociedad a vigilar puntualmente el desempeño de sus representantes y a exigirles resultados, de lo contrario, con su voto podría impedir que continuaran en el cargo.”⁸⁴

Se piensa que la reelección es un incentivo para el Diputado, ya que, lo obliga a responsabilizarse de sus actos frente a sus electores, a responder y explicar su conducta, porque de no representar adecuadamente los intereses distritales, el electorado lo castigará a través del llamado voto personal, de ésta manera debe rendirle cuentas a quién lo eligió, por que de no hacerlo correctamente, no lo volverán a reelegir.

Lo referente a la afirmación, de que la reelección es un incentivo para el diputado y una responsabilidad frente a su electorado no es una condición suficiente. La reelección requiere de otras condiciones o reformas para generar una relación estrecha entre representantes y gobernados; en primer lugar, la relación existente entre ellos no debería ser medida por los partidos políticos o por consideraciones partidistas, es decir, si un partido político puede determinar quién será postulado en cada distrito, los posibles candidatos prestarán más atención a la dirigencia del partido político al que

⁸⁴ *Ibíd.*

pertenecen más que a su electorado. Igualmente, si los votantes basan su decisión electoral en la lealtad o identificación partidista, no importa el trabajo individual que haga un diputado en su distrito.

Se afirma que el natural interés del legislador por reelegirse, fortalecerá su necesidad de estrechar la comunicación, cercanía y rendición de cuentas ante sus electores, a efecto de garantizar la mayor viabilidad posible a su expectativa. Se sigue de ahí, que el legislador asumirá un mayor compromiso con sus representados que con las directrices partidistas de su propia bancada, particularmente cuando éstas supongan un conflicto de intereses con aquellos; y se concluye que así se dará paso a un ejercicio cada vez más frecuente de independencia, responsabilidad y voto de conciencia.

4.- La reelección legislativa flexibiliza las estructuras de los partidos.

“La rigidez de la toma de decisiones al interior de las fracciones parlamentarias, patente en los esquemas de votaciones que se dan en ambas cámaras del Congreso y que casi nunca registran votos diferenciados al interior de cada partido, refleja la falta de independencia de los legisladores frente a sus fracciones. La importancia del papel individual de cada legislador no solo frente al Poder Ejecutivo, sino frente a sus propios partidos se fortalecería mediante la reelección legislativa. La participación activa e independiente de los Diputados y Senadores en la agenda legislativa de sus partidos, lejos de debilitarlos enriquece su trabajo, incorporando a esa agenda con su participación, un vínculo más directo de los partidos con los electores. Mas que un golpe a la cohesión de los partidos, la reelección sería una prueba de liderazgo y capacidad política de sus líderes.”⁸⁵

⁸⁵ *Ibíd.*

Si bien es cierto que el electorado representa el factor decisorio, en última instancia, para las expectativas de reelección que pueda abrigar un legislador, no es menos cierto que en primera instancia debe buscar la repostulación por su partido político. De ahí que no se perciba cómo la reelección pueda acotar la “partitocracia” al interior del Poder Legislativo. Por el contrario y considerada, la propuesta muy bien podría fortalecer la disciplina de los legisladores en el marco de los posicionamientos de su propia bancada.

Se observa que, bajo esta argumentación, subyace el supuesto de que las directrices políticas de los partidos al interior de sus bancadas legislativas, representan una influencia no deseable para el sano desarrollo de las tareas camerales. Parece soslayarse que los legisladores constituyen un frente más de sus respectivos partidos, independientemente del grado de centralidad política que se les reconozca, y que el análisis y debate de las iniciativas legislativas se desarrollan necesariamente en el marco de los posicionamientos ideológicos y de interés que definen la actuación de las organizaciones políticas.

De esta manera y bajo estos cuatro criterios se justifica la necesidad y las ventajas que otorgaría la reelección inmediata, mediante la cual se lograría una verdadera responsabilidad y atribuciones que le confieren al Poder Legislativo, sin embargo al analizar detenidamente cada uno de estos puntos

se demuestra que más que beneficiar y contribuir a un fortalecimiento de éste, la reelección inmediata sería el instrumento mediante el cual se cubrirían los verdaderos intereses partidistas, así como los cacicazgos dentro del H. Congreso de la Unión, fomentando la corrupción y generando verdaderos grupos de poder, en donde más que representar al electorado se verían influenciados por el deseo de ocupar y preservar lugares estratégicos.

A través de la conservación de los espacios de poder que generaría periodos más largos, en donde los intereses beneficiarían no a toda la sociedad, sino a un reducido grupo que guiaría y establecerían las rutas que se deban seguir a bien de sus propios intereses, debido a que la elección de los miembros del órgano legislativo no responde en el momento actual a una verdadera democracia, por lo tanto, antes de empezar a pensar en la reelección inmediata de los miembros del poder legislativo federal es importante establecer ciertas bases, bajo las cuales, la reelección no presente riesgos de gobernabilidad, por lo que es necesario en primer lugar establecer un poder legislativo federal fuerte a través de un ejercicio estricto de cada una de sus atribuciones sin necesidad de ir mas allá de una legislatura.

Reformar por reformar sin una profunda reflexión, sin conocimiento amplio de la realidad jurídica, política, social y económica de una sociedad, constituye un gran desacierto, porque para los cambios político-jurídicos no existen

recetas, sino que los instrumentos del derecho y de la política comparados nos otorgan ideas, nos sugieren cambios que debemos meditar para poder ponderar cuáles de ellas pudieran ser útiles a la realidad concreta de un determinado país, copiar procedimientos exitosos de una nación a otra sin considerar la realidad de la receptora, generalmente conduce a un fracaso estrepitoso que lo único que logra es engrandecer los problemas que se querían resolver.

3.5. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA

1. La reelección de los miembros del órgano legislativo podría ser motivo para que algunos ciudadanos, al ampara de su influencia, se perpetúen en el Congreso, en demérito de la función legislativa, desacreditando aún más la idea que se tiene de los legisladores, en el sentido de que el ausentismo, la poca participación y la poca continuidad legislativa principalmente a la Cámara de Diputados dejando a un lado el quehacer legislativo el cual debería enfocarse a hacer leyes, actualizarlas o derogarlas.

2. La reelección legislativa es contraria al principio de la renovación de los órganos de representación popular, la cual es indispensable para la supervivencia de regímenes democráticos y representativos.

3. El establecimiento de la reelección de Diputados por un solo periodo sería contraproducente, puesto que muchos diputados se aprovecharían del primer periodo, para asegurar su reelección, todo ello en perjuicio de la función legislativa.

4. La reelección favorece los intereses de las élites económicas locales.

En los Estados Unidos se ha generado un estudio mediante el cual se ha demostrado que la reelección legislativa origina algunos obstáculos para la representación de los ciudadanos; la apertura de espacios para la corrupción y la subordinación de los intereses políticos por los grupos económicos poderosos.

“Si bien la profesionalización de los legisladores es deseable, cuando éstos se consolidan en un puesto, dejan de responder cabalmente al electorado y llegan a estar por encima de la ley: las ventajas de detentar un escaño en el Congreso son tan importantes, que las elecciones se tornan inequitativas y, por tanto, la “evaluación electoral” de nada sirve. En pocas palabras se argumenta que la reelección fortalece la posición de los legisladores propietarios al grado que las elecciones para el Congreso dejan de ser competitivas, se bloquea la circulación de las élites, los legisladores encuentran la forma de violar los códigos éticos sin ser castigados y, a falta de financiamiento público para las campañas de los representantes, el dinero de las grandes corporaciones y los grupos de interés llega a jugar un papel muy importante en el proceso legislativo.”⁸⁶

Existe en México quien ha querido ver en la experiencia estadounidense un argumento para proponer la reelección de los legisladores. Sin embargo,

⁸⁶ CAREAGA, Maité. *op. cit.* p. 25

pocos reparos se hacen en cuanto a las desventajas y las enormes diferencias que existen entre los sistemas electorales de los dos países, ya que éste determina en gran medida el grado de representación y de independencia de los legisladores en ambas cámaras. Debemos pensar que la reelección no garantiza que el legislador represente plenamente los intereses del electorado porque en otras democracias, retomando nuevamente el caso de los Estados Unidos, entran en juego los grupos de interés y en ocasiones los legisladores se ven entre la espada y la pared para ver a quién responden.

“Los legisladores, se supone que son la expresión de la soberanía popular y lo que vemos en las Asambleas es que se dejan llevar por la disciplina del partido. Además, hay poderes económicos muy fuertes que logran hacerse representar en las asambleas legislativas y los grupos de poder que existen al interior de los partidos que muchas veces obligan a que haya una perversión que los juristas llaman la prohibición del mandato imperativo, que quiere decir que el legislador es representante de la nación y no del partido que lo postuló.”⁸⁷

Conforme a lo antes expuesto, se desprende que dentro de la reelección inmediata existen grandes desventajas, y que, es necesario evaluar la importancia de cada una de éstas, ya que se olvida que existen otros medios mediante los cuales se podría llegar a fortalecer al Poder Legislativo, sin necesidad de recurrir a la reelección inmediata, o en su defecto, los medios que primero se habrían de reformar o estudiar como pilares de una posibles reelección.

⁸⁷ MACHADO, Vicente Oscar. “Reelección del Legislativo”, en *Enfoque*, 20 de septiembre del 1998. p. 4

De esta manera estudiaremos dichos medios, mediante los cuales, se podría llegar a tener un Poder Legislativo, más eficiente y profesional.

CAPITULO IV

EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

4.1 ANTECEDENTES

La conformación plural del H. Congreso de la Unión, ha cambiado el peso político del Poder Legislativo frente a los otros dos Poderes. Hoy en día la clase política mexicana busca reformar la práctica legislativa, para anticiparse a la realidad del México actual. La reforma presentada en febrero de 2005, tiene como objetivo el fortalecimiento del Poder Legislativo, sin tomar en cuenta las estructuras que de igual manera propicien un mejor desarrollo de las tareas legislativas. Es verdad que la reelección inmediata pretende el fortalecimiento del Poder Legislativo, pero hablar sobre reelección implica realizar un análisis cuidadoso en el cual se deben considerar varios temas. Actualmente la reelección consecutiva es uno de los asuntos importantes en el Congreso, sin embargo, no es el único. En su agenda, los legisladores traen una serie de cuestiones que también servirán al propósito de fortalecer al Poder Legislativo, demostrando que la reelección podría ser necesaria pero no suficiente.

Hablar sobre eficiencia, productividad y continuidad de los trabajos legislativos implica hablar de toda la estructura y organización de una institución. No debemos olvidar que como cualquier otro organismo publico,

dentro de cada una de las cámaras que conforman al H. Congreso de la Unión debe existir el personal de apoyo requerido, el cual debe caracterizarse por la experiencia, los conocimientos y la calidad acumulada a través del tiempo. Con la cual se incrementaría la conformación de un espíritu de cuerpo y una tradición parlamentaria; se crearía una especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de la actividad permanente y experta; aumentando la eficiencia, productividad y continuidad de los trabajos legislativos, facilitando el desarrollo profesional dentro del Congreso, así los diputados y senadores que ocupen un lugar dentro de alguna de las cámaras podrían desarrollar su trabajo de una forma mas eficaz y mas efectiva, a través de la creación de organismos especializados al interior del Congreso.

“El parlamento constituye (o debe constituir) la institución central de la democracia como forma del Estado, es decir, del Estado constitucional democrático, ya sea su forma de gobierno parlamentaria o presidencial. Y ello es así, en primer lugar, porque la representación política tiene allí (en una Cámara de composición plural) su mas fiel expresión; en segundo lugar, por que el control político del Ejecutivo sólo en el parlamento puede ejercerse de manera permanente u ordinaria y, en tercer lugar, porque únicamente a través de los debates parlamentarios pueden alcanzar suficiente legitimidad democrática las decisiones del poder publico (difíciles de predecir en el momento del voto pupilar y mas difíciles aun de cubrir con el genérico y periódico mandato electoral).”⁸⁸

⁸⁸ ARAGON, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 307, citado por LA REFORMA DEL ESTADO, *Estudios Comparados*, México, UNAM-DGAJPR, 1996

Para lograr lo anterior, en primer lugar debemos realizar una revisión integral de las reglas del juego legislativo en México, ya que es necesario un movimiento reformista mas amplio en el que se revise a fondo, y se modifiquen, la Ley Orgánica del Congreso General, el Reglamento Interno de cada una de las cámaras existentes, las reglas del debate, los criterios de integración de las comisiones e inclusive las propias atribuciones constitucionales conferidas al H. Congreso de la Unión, ya que sin éstas bases la reelección por si sola no garantiza el fortalecimiento del Poder Legislativo; segundo, una vez que se haya logrado lo anterior, se debe proseguir con el fortalecimiento del sistema de comisiones y del *staff* de apoyo al trabajo legislativo; tercero, como consecuencia de los puntos anteriores se podrá proponer entonces el introducir la reelección consecutiva de los legisladores, ya que de esta manera si existiría una verdadera rendición de cuentas por parte de nuestros representantes.

4.2. LAS ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

Para tener una idea de la influencia del Poder Legislativo vamos a hacer una calificación de sus facultades, según se trate de su capacidad natural como legislador, que puede entenderse como una injerencia directa en el ejercicio gubernamental, y las que podrían entenderse como sus funciones de control sobre el Poder Ejecutivo.

Como sabemos, la influencia del H. Congreso de la Unión como creadora de las leyes es mas amplia que la preponderancia de cada una de las Cámaras por separado, y quizá debido a ello es que la historia contemporánea convirtió el Ejecutivo en el principal legislador, el promover la gran mayoría de iniciativas, esta responsabilidad natural ha sido muy poco atendida. Sin embargo, el Congreso tiene en esta función uno de los recursos mas importantes para tomar parte en el ejercicio gubernamental.

Aunque es obvio que como legislador, el Congreso puede elaborar leyes prácticamente sobre cualquier asunto, el Constituyente no quiso dejar al azar algunos temas que consideró fundamentales, por eso los hizo explícitos en al Constitución Política, estas facultades pueden clasificarse en tres apartados: a) asuntos hacendarios y de política económica; b) educación y cultura y, c) organización gubernamental.

La Constitución establece en su artículo 73 las atribuciones del Congreso para imponer las contribuciones necesarias para le presupuesto, lo que da origen para que ambas cámaras aprueben la Ley de Ingresos de la Federación (artículo 74). Esto se complementa con las facultades de aprobar la Ley de Egresos y Cuenta Publica Anual, ambas solo por la Cámara de Diputados, aun cuando al Senado se le impide tomar parte en estas dos ultimas tareas, lo importante es mencionar que el Poder Legislativo tiene la capacidad de influir en el presupuesto gubernamental cada año, pudiendo

afectar en la distribución de los recursos, modificando la política económica y social que trata de asignar el Ejecutivo.

“La Ley de Ingresos ha facultado al Ejecutivo para –ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presentan circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan-. Esta autorización es anticonstitucional porque pasa por encima del artículo 73, pero mas grave es equivalente a una renuncia voluntaria del Congreso a una atribución que le permita vigilar el ejercicio del Ejecutivo.”⁸⁹

Algo similar ocurre con la revisión de la Cuenta Publica Anual. La Constitución señala que la Cámara de Diputados deberá recibir este documento para comprobar que se haya aplicado el presupuesto de acuerdo con los lineamientos aprobados. Más aún, el Congreso tiene la autoridad para fincar responsabilidades a los funcionarios, si encontraran en la Cuenta Pública discrepancias o no se justificaran los gastos. Hasta ahora, a pesar de lo anterior, todas las Cuentas Publicas han sido aprobadas sin que aparecieran estas diferencias, lo cual supone que el presupuesto nunca ha sido rebasado o alterado por el gobierno.

Como podemos ver la participación del legislativo es amplia en el campo de la política económica. El mismo artículo 73 establece que el Congreso puede legislar sobre hidrocarburos, minería, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, en asuntos laborales; para establecer casas de

⁸⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS. *El Congreso Mexicano*, México, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994. p. 185

moneda y dictar reglas para determinar el valor de las monedas extranjeras; sobre plantación nacional del desarrollo económico y social; para programar, promover y ejecutar acciones que permitan elevar la producción de bienes y servicios necesarios; y para promover y regular la inversión nacional y extranjera.

La amplitud de disposiciones constituye, en general la posibilidad de intervenir en el diseño y vigilancia de la política económica, sin embargo, para poder hacerla realidad, el Congreso tendría que promover por si mismo leyes particulares mediante las cuales pudiera modificar la acción gubernamental, lo que probablemente lo llevaría a una confrontación entre poderes, no obstante, la sola posibilidad de ejercer su derecho podría servirle para llamar la atención del Ejecutivo y presionarlo sobre algún aspecto que considerara trascendente.

Lo mismo puede decirse respecto de sus facultades acerca de la educaron, cultura y estructura de la Administración Publica. Tanto el artículo 3 como el 73 constitucionales, autorizan al Congreso para “establecer, organizar y sostener” escuelas de todos los tipos y niveles, así como instituciones de investigación científica y tecnológica, destinadas al arte, museos, bibliotecas, etc., es decir, para intervenir en educación y cultura, y mas aun para distribuir convenientemente su ejercicio entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Si todo lo anterior representa potenciales vías para que el Congreso intervenga en las políticas económicas, social y cultural del gobierno, la Constitución le concede injerencia directa en la estructura de la Administración Pública, ya que puede “crear y suprimir empleos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones”, en suma el Poder Legislativo tiene la posibilidad de influir y controlar las acciones gubernamentales y de modificar su estructura por medio de la facultad que lo define: *crear leyes*.

Pero las anteriores no son las únicas atribuciones que posee el legislativo; todavía existen algunas otras que bien pueden considerarse como instrumento de control directo sobre el Poder Ejecutivo. Estas facultades no pertenecen al Congreso, sino principalmente al Senado.

El primer mecanismo es el de los nombramientos. El Senado puede conceder o negar las designaciones que el Presidente haga de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, oficiales de las fuerzas armadas, también a las autoridades del Banco de México. Sin embargo estas facultades han sido desdeñadas tradicionalmente pues se ha establecido más en la ratificación de los nombramientos, que en la posibilidad de un rechazo.

Lo cierto es que esta Cámara puede desaprobar las propuestas del Ejecutivo o sugerir otras personas, en cuanto a la política exterior y el Poder Judicial. Otra facultad estrechamente ligada a este punto es la de ratificar tratados internacionales y convenios diplomáticos. Es cierto que el Senado como en Estados Unidos el derecho de aconsejar al Ejecutivo, lo que equivale a participar en las negociaciones y confección de los tratados, pero en este caso la ratificación implica la posibilidad de negarse por desacuerdos en un contenido, ya sea parcial o totalmente, y si a esto se le añade su derecho a analizar la política exterior (con los informes presidenciales) y la ratificación de diplomáticos, la atribución senatorial equivalente a una interacción directa en la política exterior de nuestro país, que los constituyentes encomendaron el Poder Legislativo.

De igual manera la Constitución prevé algunos puntos importantes para evitar excesos presidenciales, como la suspensión de garantías individuales, salvo en el caso de la llamada “situación de emergencia”. En las mismas circunstancias se encuentran las declaraciones de guerra y neutralidad, el envío de tropas mexicanas al extranjero, la suspensión de relaciones comerciales y la autorización para permitir que el Presidente salga del país. Como podemos ver, el Congreso puede negarse a cualquiera de estas peticiones propuestas al Ejecutivo, con lo cual lo estaría controlando. El punto importante, por consiguiente, no radica en la prevención de un exceso

legislativo, sino en que el Congreso se constituye como un impedimento de los posibles excesos del Ejecutivo.

Por último, existen otros dos importantes procedimientos para que el legislativo vigile y cuestione el Poder Ejecutivo. El primero es el juicio político a los servidores públicos (entre los cuales se encuentren los funcionarios de la Administración Pública Federal), por actos que lesionen el interés público (artículo 109), mediante esta atribución el Poder Legislativo puede calificar, por sí o a petición de cualquier ciudadano, el desempeño de los funcionarios públicos.

“Aunque no se incluye al Jefe del Ejecutivo (lo cual es considerado por los juristas como una protección ante el abuso del poder legislativo) si puede cuestionar a los Secretarios, y por medio de ellos, la propia actuación del jefe del Ejecutivo.”⁹⁰

El alcance de las atribuciones es mas claro si se considera que puede citar a los secretarios y directores de organismos descentralizados para que informen de sus actividades, mas aun los legisladores pueden solicitar toda la información que estimen necesaria para “despachar sus asuntos” y los funcionarios están obligados a atenderlos, pues de lo contrario podrán sancionarlos. De esta manera se podría criticar, y censurar las acciones gubernamentales, de ello no se deriva la renuncia del funcionario, pero si podría servir para intentar que el gobierno modificara una política, bastaría

⁹⁰ CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. México, UNAM, 1969, p. 345.

una censura fundamentada del Congreso para que el Presidente cambiara una política y, acaso, aceptara remover a un secretario.

Por otra parte, en el caso de Estados Unidos, el Ejecutivo puede convocar cuando quiera a sesiones extraordinarias de cada cámara o del Congreso en su conjunto. En México tiene que obtener el consentimiento de la Comisión Permanente, de tal manera que si este órgano lo considera conveniente, el ejecutivo no puede obligarlo, pero, por el contrario la Comisión Permanente lo requiere, por su libre cuenta puede llamar al Congreso, el ejecutivo no puede impedirlo con el recurso de veto, la importancia de caso se advierte si se tiene presente que este tipo de reuniones deben tener un tema preciso que la propia Comisión Permanente determina, así el Congreso puede reunirse para elaborar una ley que no cuente con el apoyo presidencial.

Las atribuciones mencionadas para el legislativo, demuestran que el presidencialismo mexicano no significa la subordinación absoluta al Poder Legislativo, ni que éste carezca de controles importantes sobre el Ejecutivo.

Este hecho obliga a reflexionar sobre las causas que han llevado a la debilidad del Poder Legislativo. Si como observa no existen limitaciones constitucionales determinantes, el Congreso no se encuentra constitucionalmente subordinado, por el contrario tiene prerrogativas que podrían colocar en serios conflictos al Poder Ejecutivo si en algún momento

los legisladores de decidieran a ponerlas en práctica. La causa se halla entonces en las prácticas del sistema político y, con precisión, en el predominio del Partido Revolucionario Institucional, que borro durante décadas a los partidos opositores en el Congreso. Si ambas cámaras son controladas por el mismo partido al cual pertenece el jefe del ejecutivo, lo último que se puede esperar es que se opongan a sus disposiciones o tomen iniciativas que pudieran afectar su desempeño.

“De ahí que el predominio del presidencialismo no haya dependido tanto del régimen constitucional, sino de la ausencia de una diversidad política en las Cámaras que ejercerá sus atribuciones. La mejor prueba de ello la proporcionan las legislaturas LVI y LV (1988-1994), en las cuales hubo inusual e importante presencia de partidos políticos de oposición que obligaron a cambiar varias prácticas políticas.”⁹¹

Otro caso importante lo constituyen las modificaciones a la legislación electoral que han otorgado mayor transparencia e imparcialidad a los órganos electorales y a los procesos, en donde la mayoría de las iniciativas partieron del Legislativo y no del Ejecutivo, la presencia activa de legisladores no priístas ha propiciado que el Congreso asuma cada vez mas sus atribuciones, como lo podemos ver en la actual legislatura en donde el PRI conserva la mayoría relativa y se ha visto obligado a negociar el apoyo de otras fuerzas políticas, teniendo que aceptar puntos de vista que en otras condiciones no atendería.

⁹¹ EL CONGRESO MEXICANO, *op. cit.* P. 200

Por todo ello es valido afirmar que la independencia del Poder Legislativo se fortalece con la presencia de otros partidos políticos, aunque no debería concluirse que todos sus efectos son benéficos, ya que se corren riesgos si los grupos opositores no son capaces de entender su papel en la vida política nacional. En ocasiones mas que llegar a una negociación sobre algún asunto que se este atendiendo, el retrasar la votación de alguna propuesta o modificación de ley, e incluso convertir el recinto legislativo en un estadio o un ring de box, en donde cada fuerza política trata de hacer ganar su postura política a través de grito, insultos e incluso golpes, olvidándose del papel que representan ante la nación y la responsabilidad de comportarse y trabajar en bien de sus electores.

“En México, un conflicto entre poderes llevaría al país a una crisis política de impredecibles consecuencias. Y la posibilidad no es tan remota como parece el avance de la oposición en las cámaras podría en algún momento provocar un enfrentamiento, mas por razones políticas que por verdaderas violaciones legales del Ejecutivo.”⁹²

Es por ello que la presencia activa de representantes de otros partidos debe ser acompañada de una gran madurez en su responsabilidad política para que una posible mayoría opositora no lleve al desastre, debemos recordar que la independencia del Poder Legislativo, si bien depende en gran medida de la diversidad política, también constituye un riesgo para la estabilidad del sistema. Tal vez, primero se debería de considerar el realizar ciertas reformas, en donde llegado el momento, impidieran una confrontación mayor,

⁹² *Ibidem* p. 201

pero no necesariamente debemos pensar en mayores atribuciones al Poder Legislativo y mucho menos que a través de la reelección inmediata se logrará un fortalecimiento de éste.

Para algunos, tanto el posible conflicto entre poderes como el avance democrático se pueden resolver aumentando facultades al Congreso, de igual forma se piensa que esto se puede lograr por conducto de la reelección. Para quienes así lo piensan, el exceso de presidencialismo ha sido el resultado de un sistema equivocado, o que en el mejor de los casos ya no es el adecuado en la época actual, por atraparte no se dice que la Constitución conoce importantes controles al Legislativo con los cuales podría tener acceso a las funciones del gobierno y también podría vigilar el desempeño del Ejecutivo.

4.2.1. LAS RELACIONES CON EL PODER JUDICIAL

El Poder Judicial surge como una institución del Estado cuando se reconoce que no es suficiente que el Legislativo y el Ejecutivo se vigilen mutuamente para impedir los abusos sobre los individuos, la preocupación es que aun cuando uno y otro se mantengan dentro de sus propios límites, nada impedirá que cualquiera de ellos creara o aplicara leyes equivocadas en agravio de los ciudadanos. De ésta certidumbre surge la idea de que se requiera una instancia especializada y con igual rango a las anteriores, que

se ocupe de vigilar que se observe la ley y que no se le interprete fuera de los lineamientos de los legisladores.

Cabe mencionar que el Poder Judicial, no es un órgano derivado directamente de la voluntad popular, como sí lo son el Legislativo y el Ejecutivo, sino que tiene la encomienda de vigilar, la justa aplicación de la ley, tampoco tiene voluntad propia para actuar por sí mismo, ni obra en nombre del pueblo, sino en nombre de la ley. El Poder Judicial solo ejerce el control sobre los demás cuando corrige una aplicación o interpretación de la ley, a través de la cual anula o ratifica las acciones del Legislativo o Ejecutivo.

4.3. LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA MODERNIZACIÓN LEGISLATIVA

La argumentación apunta a que por medio de la reelección legislativa se logrará la profesionalización, independencia y mayor responsabilidad política de los legisladores, individualmente considerados, y que en consecuencia ello se manifestará tanto en la plena autonomía del Poder Legislativo, en el marco de la división y equilibrio de poderes, como en la modernización de sus tareas permanentes y sustantivas.

Este razonamiento parece olvidar que la mayor independencia del Poder Legislativo obedece fundamentalmente a la conformación específica de su

representación política, es decir, a la existencia o no de una mayoría calificada en ambas cámaras, a la corrección de fuerzas partidistas a su interior y a la relación global de éstas con la del partido que ostenta la jefatura del Poder Ejecutivo Federal. Desde luego, todo ello nada tiene que ver con la reelección legislativa en sí, sino con el sentido del sufragio popular.

Por otra parte, la modernización de las tareas sustantivas al interior de las cámaras legisladoras, atañe mucho mas a la conformación de una infraestructura técnica e informativa de carácter permanente y no partidista, asociada a un Servicio Civil de Carrera solidamente especializado.

Por lo tanto podemos sostener que la reelección no es el único medio con el cual se puedan lograr los propósitos antes mencionados; asimismo debemos considerar otros inconvenientes que la reelección inmediata originaria y que no se están tomando en cuenta dentro de la iniciativa de reelección.

4.4. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL LEGISLADOR

El tema que a continuación se abordará es de gran importancia, ya que de este depende en gran parte, la posibilidad de que la estructura de la política mexicana sea reformada, para lograr la profesionalización del Parlamento mexicano.

Así, surge la siguiente interrogante, ¿Qué significa la profesionalización legislativa?, como lo señala Susana Rose Ackerman, la profesionalización significa que los legisladores deberán ejercer sus funciones legislativas con honestidad, ya que su futuro político estaría en riesgo si fueran expuestos como corruptos o como gestores de favores para amigos, familiares o personas influyentes.⁹³

El pasado 10 de abril de 2005, dentro del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones de la LIX Legislatura, la Cámara de Senadores discutió la posibilidad de reformar el artículo 59 constitucional, para permitir la reelección inmediata de los legisladores; dentro de la misma se estableció que desde 1933, el artículo 59 de nuestra Carta Magna establece que los legisladores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato, y que esta disposición constitucional ha fortalecido enormemente la figura presidencial en México.

Como ya se analizó en el capítulo anterior, en el debate parlamentario del pasado 10 de abril de 2005, se establecieron dos posiciones con respecto de la iniciativa de reforma, unos con argumentos a favor y otros con argumentos en contra, los cuales ya han sido estudiados, pero vale la pena hacer una reflexión más profunda sobre ellos, por lo que ve a los argumentos a favor de

⁹³ ACKERMAN, Susan Rose, *La profesionalización del Poder Legislativo Mexicano, Algunas Experiencias del Congreso de Estados Unidos, en El Poder Legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión – UNAM, México, 1994, p. 88

la reelección legislativa podemos encontrar: primero, que la No Reelección fue sustentada al tenor de la siguiente idea: que en ese entonces, como el presidente de la república era el líder, tanto de la nación como de su partido, era este quien daba la continuidad a la carrera política de los integrantes del partido en el poder, y que por consecuencia se lograba tener un control directo sobre el poder legislativo; y que del análisis anterior se desprendía entonces que el principio de la No Reelección inmediata ha obstaculizado la profesionalización de los legisladores mexicanos, lo cual se ha visto reflejado en las débiles tareas legislativas y del control del Congreso.

“Sin legisladores profesionales, sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los diputados mexicanos no han tenido incentivo alguno para especializarse en sus tareas: tres años son muy poco tiempo para aprender y para capitalizar políticamente el aprendizaje.”⁹⁴

Segundo, reproduciendo las palabras citadas por nuestros propios legisladores, podemos entender que ellos mismos se consideran como unos *amateurs* en tareas legislativas, ya que consideran que tres años son insuficientes para acumular información y experiencia; tercero, que al no existir la reelección consecutiva, nuestros parlamentaristas, se desentienden de su electorado, y que como consecuencia de esto no existe una rendición de cuentas, con el fin de que se responsabilice por lo que ha hecho o dejado de hacer en cualquiera de las cámaras del Congreso.

⁹⁴ LUJAMBIO, Alonso, *Op. cit.*, p. 174 -175.

Al igual que el caso de la continuidad, la especialización se aborda distinguiendo a los diputados de acuerdo con el número de veces que se eligieron. Cabe señalar que en general los diputados están adscritos a 3.5 comisiones en promedio, dentro de cada legislatura.

Un punto importante es que aquellos que regresan a la Cámara de Diputados no tienen incentivos a especializarse porque la experiencia previa en una comisión es irrelevante para ser promovido en la Cámara, ya que en México no existen puestos de mayor jerarquía dentro de la propia Cámara, con esto se explica porque uno de los efectos políticos más importantes de la rotación de puestos en la Cámara de Diputados, es la capacidad posterior del liderazgo dentro de su propio partido político, e incluso, dentro de cualquier otro partido político en el cual amplió sus expectativas políticas y personales.

“Es obvio que brincar de una asamblea legislativa a otra puede generar cierta experiencia parlamentaria entre los legisladores como individuos, pero los brincos mantienen desinstitucionalizadas y débiles a las asambleas, que no acaban de contar nunca con cuerpos estables de legisladores”⁹⁵.

El estudio sobre el grado de especialización de los diputados integrantes de las cuatro fracciones parlamentarias restantes (PRI, PAN, PRD Y PT), demuestra que ninguno de ellos se especializó dentro de las comisiones pertenecientes, aun cuando estos hayan ocupado un lugar dentro de

⁹⁵ *Op. cit.*, p. 179

determinada comisión por mas de una vez, tal parece que nadie está muy interesado en dar continuidad y especialización a la experiencia legislativa.

Otro punto manejable dentro de la propuesta de reelección consiste en asegurar que mediante ésta se logrará un verdadero equilibrio de poderes, y no una subordinación del Poder Legislativo ante el Poder Ejecutivo.

Con respecto de los argumentos en contra, podemos señalar que existen dos argumentos muy claros y por consecuencia discutibles; aquellos que se pronuncian en contra de la reelección legislativa inmediata, dicen: en primer lugar, que la reelección inmediata obstaculizaría la circulación de las élites políticas y haría que a las cámaras sólo llegaran caciques locales, que a la larga se enquistarían en sus escaños.

El otro argumento en contra de la reelección inmediata de los legisladores es más razonable que la anterior. Se dice que la nueva regla produciría indisciplina y pérdida de cohesión en las bancadas de los partidos. Esto es parcialmente cierto. En primer lugar, la formula electoral mexicana distribuye 300 cúreles de mayoría un distritos uninominales y 200 de representación proporcional vía listas cerradas de partidos, es decir, son los partidos quienes determinan quien entra en las listas, de modo que la indisciplina de los diputados plurinominales se pagaría con su salida de la lista en la siguiente elección federal.

Puedo decir, que verdaderamente resulta muy difícil creer que la Cámara de Diputados en México pudiera fortalecer sus labores legislativas con la simple aparición de la figura de la reelección inmediata.

Con las acotaciones anteriores, señalare que para alcanzar un verdadero fortalecimiento del poder legislativo, tenemos que hacer especial énfasis en el mejoramiento de la organización interna del poder legislativo, en específico en el *staff* y en las comisiones o comités.

4.4.1. SERVICIOS DE APOYO TÉCNICO PARA EL TRABAJO LEGISLATIVO

Las legislaturas y las comisiones que las integran necesitan del consejo de asesores competentes e independientes para lograr el mejoramiento de las mismas en el desarrollo de sus actividades parlamentarias. En el caso de México, el apoyo de un equipo técnico y profesional en labores legislativas, ha sido prácticamente nulo. Ya que por lo general el personal de apoyo que asesoraba a las Cámaras era proporcionado por el Ejecutivo. No es sino hasta la LVII Legislatura (1997-2000) que se comenzaron a crear, de manera incipiente, estos grupos o equipos de apoyo técnico.

Así por ejemplo en 1994, el Partido Acción Nacional creó la Fundación Miguel Estrada Iturbide, la cual tiene hasta la fecha la finalidad de formar de

manera potencial a futuros legisladores, es decir, además de ser un *staff* parlamentario, pretende a su vez la formación de cuadros políticos.

Al hacer un estudio sobre las adecuaciones institucionales que permitan la eficacia, la representatividad y la estabilidad del aparato legislativo, debe considerarse el realizar un análisis sobre la forma actual en que trabaja nuestro Congreso, a fin de evaluar las tareas desempeñadas y mejorar su funcionamiento. Es así como llegamos a la participación e importancia de las comisiones legislativas y el *staff* parlamentario, lugar donde se realiza realmente el trabajo legislativo y, en donde debe en primera instancia corregirse el ámbito de trabajo y de investigación antes de empezar a plantear la reelección de los miembros de ambas Cámaras.

Aunque no son tema único del debate en torno al fortalecimiento del Poder Legislativo, definitivamente forman parte de la estructura básica de un aparato que supone contrapesar al Poder Ejecutivo.

“Hoy en día las legislaturas para poder servir de fiel a la balanza y limitar el poder del Ejecutivo, han de tratar de responder a los nuevos requerimientos planteados por la complejidad de la vida política, social y económica, a través de la recomendación e impulso de iniciativas y política que reflejan el estado de los problemas que enfrentan las sociedades”⁹⁶

⁹⁶ CAMPILLO Toscazo, Maura E. *La asesoría parlamentaria en México: el apoyo del staff en la Cámara de Diputados 1988 – 1997*. Tesis de licenciatura en Ciencia Política, ITAM. México, 1996

Sin embargo, no es posible pensar en un Poder Legislativo fuerte, mismo que sirva como contrapeso a la información, conocimiento y herramientas con las que cuenta el Ejecutivo, sin un *staff* de profesionales como respaldo. Es por ello que un Poder Legislativo sin *staff* resulta impotente ante el enorme aparato burocrático y administrativo del Ejecutivo, por consecuencia es necesario contar con comisiones fuertes y un *staff* lo suficientemente preparado para realizar dicha tarea. De esta forma, logramos dilucidar el estrecho vínculo que existe entre la fortaleza y la eficacia del Legislativo, y por la otra, la estructura que lo apoya, la que va a servir para incrementar los conocimientos y la competencia parlamentaria.

Desafortunadamente en México no nos encontramos en esa situación y, por lo tanto, culpar únicamente a los legisladores por no poder presentar, por ejemplo, una iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos lo suficientemente profesional como para sostener sus argumentos, sería un error.

Eduardo Andrade, opina al respecto:

“Sí, es necesario el fortalecimiento, del llamado *staff*, del número de personas, de colaboradores que podemos tener los legisladores para equiparnos en una tarea en la que el Ejecutivo nos lleva ventaja porque tiene una instalación técnica muy pesada, muy grande y muy calificada.”⁹⁷

⁹⁷ FERRER Muños, Manuel. *Aspectos de la reelección en México*, Sociedad de Estudios Legislativos A. C., 6 de enero de 1999. pp. 17 y 18

En suma, el rol del *staff* tiene que ser obligadamente, profesional, desligado de los partidos políticos, es decir, institucional, y sobre todo, muy amplio y capaz, esto potenciar la capacidad decisoria de los legisladores, así como para agudizar su percepción al cambio. Lo anterior conlleva que este equipo de apoyo debe llevar a cabo la capacitación de los propios legisladores, prestar asesoría legal y técnica, elaborar dictámenes, investigaciones, encuestas, informes, redactar y dar forma a los proyectos de ley. Así, entre mayor sea la pericia y la información del órgano legislativo, mayor será su capacidad para controlar y cuestionar al ejecutivo, y la calidad de las leyes se incrementara.

Haciendo una comparativa con el parlamento de los Estados Unidos de Norteamérica, podemos observar que el concepto de *staff* es distinto, ya que este no trabaja para miembros individuales de la legislatura, a los cuales les deba lealtad, sino que es contratado para asesorar a los comités, otra notable distinción es el presupuesto designado para la contratación de asesores, es decir, mientras que el Congreso de Estados Unidos contrata 22 asesores, México contrata seis, esto en el mejor de los casos.

A continuación se presenta la tabla de datos que el *Periódico Reforma* público en el año 2000, referente a los apoyos parlamentarios obtenidos dentro de la Cámara de Diputados.

Servicio de apoyo con el que cuenta cada uno de los Legisladores.

	SI	NO
Secretario (a) Particular	37%	63%
Secretario (a) compartida con otros diputados	71%	29%
Asesores internos de la Cámara	28%	72%
Asesores de una Comisión en Particular	32%	68%
Asesores externos o independientes	41%	59%
Asesores de mi partido político	50%	50%

4.4.2. EL PAPEL DE LAS COMISIONES DENTRO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Para lograr un mayor fortalecimiento del congreso, se necesita de igual manera dar estimación al papel que representan las comisiones legislativas, ya que el funcionamiento interno de las Cámaras debe reformarse para convertir a las comisiones en el eje central de la tarea legislativa. Un sistema de comisiones fuerte permite la división del trabajo, facilitándolo y a la vez que se produce una mayor especialización en las tareas parlamentarias.

Dentro de la reglamentación del Congreso mexicano, está contemplado el sistema de comisiones, sin embargo, estas no han tenido una mayor relevancia ni mucho menos influencia en los trabajos parlamentarios. Este sistema no ha funcionado, ya que ninguna comisión ha perdurado; pues la

mayoría de las veces desaparecen a discreción de la legislatura entrante, bajo el argumento de una mejor distribución de las tareas legislativas.

Debemos puntualizar que las comisiones legislativas conforman el lugar en donde realmente se realiza el trabajo legislativo. Las dos funciones más importantes de los comités o comisiones legislativas son la toma de decisiones con respecto a la legislación, la autorización y la suspensión de las acciones del Poder Ejecutivo, además de estas funciones decisorias, las comisiones también realizan funciones de deliberación, representación, legitimación, reclutamiento, socialización y entrenamiento.

Lejos de ser parte de grupos parlamentarios de algún partido, los legisladores deberían tomar en cuenta que las comisiones son especializaciones en las cuales se necesita de un personal que pueda otorgarles la asesoría necesaria, es por eso y como quedo señalado en el apartado anterior, el *staff* debería estar conformado por técnicos y profesionales especializados en los temas que se discuten en dichas comisiones, teniendo funciones como la preparación de las audiencias sobre legislación, supervisión en investigaciones, análisis de las políticas y preparación de reportes, con respecto a este tema es oportuno señalar que en el caso del congreso Norteamericano, el personal que integra las comisiones, generalmente esta compuesto de jóvenes abogados y otros profesionistas.

Contando con el equipo necesario, las comisiones legislativas cobrarían importancia al apoyar a los Diputados a generar proyectos de ley, revisar las iniciativas del Ejecutivo permitiendo generar la experiencia para orientar y apoyar a los legisladores que no cuentan con la suficiente experiencia a lo largo de los tres años que dura su gestión. Por lo tanto, es necesario examinar los factores más importantes alrededor de las comisiones, las cuales tienen que ver en primer lugar con su estructura (número de miembros, tamaño, permanencia, especialización), segundo, desempeño (acumulación de experiencia, participación de los miembros, espacio de negociación, consideración detallada de las políticas y de la materia a legislar) y facultades (revisión de iniciativas y proyectos de ley, dictaminación en comisiones, etc.), la necesidad de contar con un equipo de apoyo profesional.

“Los comités y las comisiones proveen al Congreso de experiencia, la habilidad y la estructura organizacional necesaria para lidiar con las arenas tanto domésticas como internacionales que son crecientemente complejas y técnicas. También aseguran un foro en el cual participen los más diversos intereses y demás actores en el proceso formativo del proceso legislativo. En pocas palabras son la ventana a través de la cual gran parte de la participación democrática en formación de leyes es posible.”⁹⁸

En promedio las legislaturas de la Cámara han tenido 63 comisiones desde 1934 hasta la fecha, con un mínimo de 32 comisiones (1982 - 1985) y con un máximo de 78 (1964 - 1967). Como bien es sabido, cada legislatura he

⁹⁸ GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *Las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, en política y procesos legislativos*, México, 1985. p. 127

creado, eliminado, modificado y fusionado varias comisiones, de acuerdo con las situaciones y necesidades que se presentan en nuestro país.

Sin embargo, para lograr una mejor composición de las comisiones y otros asuntos concernientes a éstas, será necesario pensar en la reforma a la Ley Orgánica del Congreso y a su reglamento interno, donde se replantee la forma en que se conformaran las comisiones, el numero de integrantes de las mismas, ajustándola a criterios de eficiencia y eficacia, el numero permitido de comisiones de las que pueda formar parte un legislador, y la manera en la que serán asignadas las presidencias de las mismas, es decir, aumentar la calidad de los diputados, técnica y profesionalmente, así como de dotar a los legisladores de mas y mejor personal de apoyo y asesoría, los cuales se ajusten a ciertos reglamentos a fin de que tenga mayor control sobre éstos.

En una encuesta realizada por Luis Carlos Ugalde del *Periódico Reforma* a los legisladores que conformaban la LVII legislatura, se encontraron las siguientes cifras, las cuales fueron publicadas el 18 de diciembre de 1997, que reflejan que nuestros legisladores están preocupados en vigilar al Poder Ejecutivo, pero que no cuentan con los instrumentos y conocimientos adecuados.

“El 64 por ciento de los integrantes de la LVII legislatura están a favor de la reelección consecutiva de legisladores, aunque con dos

variantes: el 20 por ciento apoya la reelección indefinida, mientras que el 44 por ciento prefiere límites al número de veces en que un legislador pueda reelegirse. Solo el 14 por ciento de los legisladores piensa que no debe existir la reelección.”⁹⁹

Otro factor que limita los alcances del control legislativo según la encuesta realizada, es la calidad profesional de los propios diputados. En una escala de 1 a 5, los diputados se autocalificaron con 3.5, es decir regular. Sin embargo, apreciaciones cualitativas de diversas fuentes sugieren que la calidad de las legislaturas es baja, en términos técnicos y profesionales desde hace muchos años.

En base a lo citado anteriormente, podemos mencionar que mientras más fuertes sean las comisiones, mayor influencia en la creación de políticas públicas y mayor presencia en el quehacer político tendrán las legislaturas. En conclusión, si las cámaras desean aumentar la eficacia con que realizan sus funciones, e incrementar su peso político, es indispensable que cuenten con comisiones fuertes.

“Las comisiones son decisivas para los poderes de deliberación de los parlamentos. Como señala Mazey, las legislaturas con fuertes facultades para elaborar políticas públicas ‘tienen sistemas de comisiones altamente desarrollados, que les permiten dividir la labor

⁹⁹ UGALDE, Luis Carlos. *Asesoría y Reelección en la Cámara de Diputados*, periódico Reforma, 18 de diciembre de 1997, p. 34

legislativa de forma tal que se genera un grado de experiencia legislativa en la mayoría de las áreas de la política'.¹⁰⁰

Es imposible, pensar en legislaturas fuertes y modernas sin que cuenten con un sistema de comisiones desarrollado. Como podemos darnos cuenta, nuestro sistema parlamentario aun es frágil, falta de profesionalización y carente de facultades, es por eso que se debe pugnar por dar fortaleza y vigor a las comisiones y al *staff* del Poder Legislativo. En base a lo anterior, resulta imperativo el fortalecer la estructura de las comisiones, ya que mientras en el congreso mexicano solamente contamos con 32 comisiones, las cuales producen un trabajo deficiente, mismo que esta incluso por debajo del 10% de la creación de políticas publicas, proyectos de mejora y de iniciativas, en Estados Unidos se cuenta con un total de 295 comisiones, en los cuales sus miembros promedian un 11.1% de tareas legislativas.¹⁰¹

4.4.3. EL PELIGRO DE LOS CACICAZGOS

Otro factor importante que se generaría como consecuencia de la reelección inmediata serían los cacicazgos que se formarían al interior de cada una de las cámaras, los cuales ya se han dejado ver en al centro de la Cámara de

¹⁰⁰ RIVERA Sánchez, José Abel, *Las comisiones en las Legislaturas: su papel en las políticas publicas*, Política y Gobierno, México, 1998, p. 537

¹⁰¹ ACKERMAN, Susan Rose, *Op. cit.*, p. 89-90

Diputados, donde se pensaba que la LVII Legislatura sería diferente, que sería más democrática en su funcionamiento interno, sin embargo, un pequeño grupo se convirtieron en verdaderos caciques legislativos que todo querían controlar a su real saber y entender, aun por encima de la ley.

Así lo explico en su momento el Diputado Armando López del PRD, quien expuso:

“Esto se da por dos vías: por una parte, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política toma decisiones en todo, bajo la forma de acuerdos, pasando por encima de los derechos de los Diputados y de las Comisiones. Pero el malestar no solo es contra el CRICP, que los diputados en rebeldía llaman Cripta, sino que el llamado grupo de alto nivel se ha convertido también en un centro de inconformidad. Este grupo es quien decide en las negociaciones con el Ejecutivo, qué es lo que se legisla y que no, limitando y frenando el trabajo de las comisiones y de 480 diputados que no participan en ese grupo, y quienes prácticamente no pueden presentar o dictaminar en comisiones ninguna iniciativa que no haya sido condensada en el grupo de alto nivel, esto hace que 20 diputados estén tomando. Junto con los secretarios de hacienda, José Ángel Gurria, y de gobernación, Francisco Labastida, las decisiones sobre la agenda nacional que correspondería a 500 diputados. Y entonces yo pregunto: ¿Dónde quedó la autonomía del Poder Legislativo?”¹⁰²

De igual forma lo expresó el hoy ex-Diputado priísta Héctor Castañeda, quien declaró:

“Yo como muchos Diputados uninominales, llegué aquí para cumplirle a nuestros electores, pero resulta que la CRICP y ese grupo de alto nivel han vulnerado el trabajo y la iniciativa de los legisladores, en primera, a los diputados nunca se nos pidió ni opinión ni nada para la

¹⁰² CAMACHO Guzmán, Oscar. *Guerra a los Caciques de la Cámara*, Diario Milenio, 11 de Octubre de 1998, p. 30

formación de ese grupo, que no es otra cosa que un cacicazgo, ¿Quién los eligió o a quien representan como grupo de alto nivel? Su formación es otra propuesta que nunca se puso a la discusión de mi grupo parlamentario, como ha ocurrido con muchas otras cosas.”¹⁰³

El hoy también ex-Diputado Flavio Valdés, en su momento expreso al respecto:

“La CRICP toma decisiones que nada tienen de democráticas y que en mucho constituyen formas de cacicazgos legislativos, toda vez que nada se consulta ni se comparte con instancias, como las comisiones, la CRICP, decide que diputados viajan, favoreciendo a algunos y bloqueando los acuerdos de las comisiones de otros. Otro caso comenta, es el trato a los medios de comunicación, yo puedo estar a favor o en contra de la medida, pero lo que no podemos aceptar es que no se nos informe, que sea una medida tomada sólo por los coordinadores y subcoordinadores, eso es una falta de respeto...¿Y en aspecto político? Ni se diga: los coordinadores y ese famoso grupo de alto nivel han caído en la trampa del Ejecutivo, están jugando en su cancha y de la forma en que él lo ha decidido, a través de la Secretaria de Gobernación, tanto con el caso Fobaproa como con la Reforma del Estado. Y luego resulta que además no nos informan.”¹⁰⁴

Por su parte, el ex-Diputado panista Arturo Saíz advierte que:

“Los coordinadores no han sabido darle su cabal valor al trabajo de los diputados. Se olvidan de que en el salón de sesiones es donde pasan o se desechan las leyes y los acuerdos, lo que cuenta es el voto de los 500 diputados. Si ellos insisten en esa decisión de excluir, de no informar y de marginar de las decisiones, es seguro que lo que ellos acuerden no pasará si primero no lo consensan con todos. (...) Lo controlan virtualmente todo: el gobierno de la cámara, las relaciones con los poderes, la reforma del Estado, el caso Fobaproa, quien sube a la tribuna y quien no, los viajes al extranjero, el espacio para los periodistas en el pleno, la contratación de los asesores, la concesión de comedores, los viáticos, los temas de debate para cada sesión, la agenda legislativa, las relaciones internacionales de la cámara, los

¹⁰³ *Ibidem.* P. 30

¹⁰⁴ *Ídem.* p. 31

foros y seminarios que realicen las comisiones, la modernización tecnológica, el tipo de pavos para Navidad, si los autos que se adquieren son de dos o de cuatro cilindros y hasta la marca del papel de baño que ha de comprarse en San Lázaro. No se les escapa nada, como nada de mueve sin su voluntad, y de hecho, su voluntad la han convertido en ley. Son y así los denominan sus propios compañeros, - Los nuevos caciques legislativos -con ellos ha topado la nueva democracia en el Congreso.”¹⁰⁵

Como podemos ver, los cacicazgos ya están dentro de la Cámara de Diputados y esto representa un gran problema, porque debemos pensar, ¿Qué paso con la pluralidad y la democracia que se creía imperaría en las legislaturas, y en especial en la LVII Legislatura?, asimismo debemos de aceptar que se corre un gran riesgo, si la reelección inmediata fuera permitida, seguramente este grupo de alto nivel lucharía por asegurar su reelección, ya sea por medio de su propio partido, por su propio interés, o incluso a través de otro partido político, que lo quiera postular y a su vez le asegure la posición que tiene dentro de la Cámara Baja, seguramente no conforme a los intereses de sus votantes, sino de los intereses de aquellos grupos que se vean beneficiados al prolongar su permanencia en el Poder Legislativo, restringiendo a los otros diputados como sucede actualmente.

4.4.4. LA INASISTENCIA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Otro punto importante que debe ser considerado es el de las faltas, ya que para poder reelegir a nuestro candidato, por lo menos debemos de

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 30

asegurarnos que realmente nuestros representantes están trabajando
¿Cómo podemos reelegir a alguien, que ni siquiera se presenta a trabajar?.

La siguiente tabla documenta al respecto:

Datos retomados has la sesión numero 115 de la LIX Legislatura.

Sesiones realizadas en la LIX legislatura	123
Total de faltas registradas	4,842
Faltas injustificadas y descontadas	856
Faltas justificadas por los diputados a sus fracciones	3,986
Motivos de la justificación	La cámara lo mantiene como información clasificada
Diputados faltistas	La cámara proporciona esta información, en la pagina Web del H. Congreso de la Unión, así como en el Diario Oficial de la Federación

Igualmente, así como se debe realizar un estudio sobre las faltas en ambas cámaras, es necesario realizar otro estudio sobre la participación de nuestros legisladores en tribuna, ya que existe un gran numero que nunca ha subido a ésta, y muchos de ellos no subirán.

Considerando estos dos aspectos, nos hace pensar en un tercer tema que se debe abordar como uno de los principales y nada fácil, que es el de la

perspectiva de los ciudadanos ante el Congreso de la Unión, ya que existe una cierta crítica de éstos a cada uno de los poderes, pero principalmente el poder legislativo, dando lugar a que exista en la mayoría de los ciudadanos la idea de que quien ocupa un lugar en la cámara de Diputados o en la cámara de Senadores está ocupando un lugar privilegiado sin merecerlo, por lo cual antes de hablar sobre reelección es necesario presentar a la ciudadanía un sentido positivo y de valor hacia ambas cámaras.

4.4.5. LA RENDICION DE CUENTAS

El tema de la rendición de cuentas es sin duda, el más importante para los ciudadanos. Como es sabido, es el poder legislativo quien menos responsabilidad ha asumido para rendir cuentas sobre sus acciones. Hoy día, en el que México requiere transparencia y corresponsabilidad sobre las decisiones que se tomen en el Congreso, se requiere de la creación de mecanismos verdaderos que nos permitan acceder a dicha meta.

Pero ¿Qué es la rendición de cuentas?

“Rendición de cuentas” es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo;

[...] ser responsable de algo {*liable*} [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas {*answerable*}”.

La rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”¹⁰⁶. Para McLean, la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño”.¹⁰⁷

Para los propósitos de este ensayo, la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los representantes populares para informar a su electorado de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que

¹⁰⁶ Delmer D. Dunn, “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 298, citado por Luis Carlos Ugalde, *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso Mexico*, pp. 11, IFE, primera edición, 2002.

¹⁰⁷ Ian McLean, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p.1. Para Cheibub y Przeworski, “un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos pueden discernir si su gobierno está actuando en su interés y sancionarlo en concordancia, de forma tal que los gobernantes en funciones que sí cumplen su mandato son reelectos y aquellos que no pierden su cargo”. La rendición de cuentas es un mecanismo retrospectivo porque las acciones de los gobernantes son evaluadas *ex post* por los efectos que generan. José Antonio Cheibub y Adam Przeworski, “Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *op. cit.*, 1999, p. 225.

implica sanciones en caso de incumplimiento. Los representados deben supervisar también a los representantes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.

En ocasiones, “control” y “fiscalización” son términos que se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno o autoridad, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.

Finalmente, el concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en

su interior. Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.

En base a lo anterior, se observa que uno de los aspectos centrales de la democracia representativa, es el de cómo garantizar que los legisladores electos democráticamente cumplan su mandato con honestidad, eficacia y eficiencia.

Es por eso que la vía idónea para mejorar el trabajo parlamentario es la rendición de cuentas para que por medio de esta, los legisladores tengan la obligación de responder ante la sociedad.

Es por esto, que para elevar la eficacia y la eficiencia del Congreso de la Unión en México, se requiere diseñar un sistema de rendición de cuentas en dos vertientes. Por un lado, promover la transparencia de las distintas comisiones, establecer incentivos adecuados para limitar el oportunismo de los agentes políticos, aumentar la responsabilidad política de los legisladores y no precisamente mediante la reelección inmediata, mejorar los sistemas de supervisión del Congreso y hacer efectivas las sanciones en caso de incumplimiento. Por otro lado, es preciso que la sociedad en su conjunto se involucre en el sistema de rendición de cuentas y asuma parte del costo de su operación.

4.5. LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

El 31 de agosto de 1999, el pleno de la cámara de Senadores Aprobó el proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, creado en 1979; dentro de los principales cambios que esta nueva ley genera, se encuentra, la desaparición de la Gran Comisión, el fortalecimiento de la Mesa Directiva y la Reestructuración de las Comisiones de trabajo, que pasaron de 61 a ser 31, modificando la estructura administrativa de la cámara Alta y consolidando la creación del Canal de Televisión Parlamentaria.

“Entre las modificaciones que contiene la nueva Ley Orgánica está el mandato para que la Comisión de Estudios Legislativos elabore un proyecto de Estatuto de Servicio Civil de Carrera del Senado, una vez aprobado el estatuto, el paso siguiente será la creación de un centro de capacitación y formación permanente de los servidores públicos que dependerá de la mesa directiva.”¹⁰⁸

En lo referente a la nueva estructura de la cámara de Diputados, y sobre la importancia del personal que en ellos labora, el capítulo séptimo de la Nueva Ley Orgánica del H. Congreso de la Unión aborda el tema de la organización técnica y administrativa de dicha cámara y el artículo 47 en el punto número dos establece:

¹⁰⁸ MEDELLÍN, José Alejandro. *Modernizar lo legislativo*, El Universal, 31 de agosto de 1999. p.3

“La cámara tendrá una unidad de capacitación y fortalecimiento permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios administrativos y financieros.”¹⁰⁹

Asimismo, el artículo 55 del mismo ordenamiento establece:

“La unidad de capacitación y formación permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros de la cámara de Diputados es el órgano técnico responsable de la formación actualización y especialización de las candidaturas a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas, de conformidad con el estatuto respectivo. La unidad está a cargo de un coordinador nombrado en los términos que establezca el Estatuto del Servicio.”¹¹⁰

Como se puede ver, la Nueva ley Orgánica contempla la creación de órganos permanentes de capacitación mediante los cuales se actualice y profesionalice al personal que labora dentro del ámbito legislativo, siendo este un gran avance para el fortalecimiento del Poder Legislativo.

4.6. EL EQUILIBRIO: ENTRE LA RENOVACIÓN Y LA EXPERIENCIA

Esta modalidad tiene que aprovecharse tomando en cuenta por un lado las vías más adecuadas para que el Congreso de la Unión funcione con dinamismo y la agilidad que las necesidades del país requieren, aprovechando la experiencia, capacidad y conocimientos, en donde éstas

¹⁰⁹ COMITÉ DE BIBLIOTECA E INFORMACIÓN. *Nueva Estructura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados LVII Legislatura, septiembre de 1999. p.27

¹¹⁰ *Ídem*. P.32

cualidades puedan explotarse por los nuevos cuadros parlamentarios que renueven con sus aportaciones el ambiente y la acción legislativa.

Las cosas han cambiado, por lo que es necesario formar cuadros parlamentarios (no partidistas), el ser miembro de la cámara de Diputados o de la de Senadores es una tarea social de gran importancia, es una profesión en todas partes del mundo, y no una profesión individual, sino una profesión de grupo, el cual debe de contar con los apoyos necesarios para cumplir con su función. La mayoría de los actuales legisladores no conocen realmente la legislación de nuestro país empezando por la propia Constitución Política y la historia de nuestro régimen jurídico, es necesario hacer un recorrido de nuestra evolución histórica, ya que no se puede legislar para el futuro sin conocer el pasado, y no se puede improvisar la legislación sólo teniendo en cuenta el presente.

Es necesario aceptar que para consolidar un Poder Legislativo fuerte, es indispensable diseñar y establecer las reglas que se han de seguir dentro del propio Congreso y, por otra parte se debe contar con una ciudadanía enterada de lo que está haciendo o dejando de hacer el diputado o senador que lo representa. De ésta manera se justificaría ante los ojos de la opinión pública su papel político. Por lo tanto, antes de empezar a planear la reelección inmediata habría que trabajar en la conformación de un verdadero Poder Legislativo, y una vez que se logre ese objetivo, entonces abrir la

discusión sobre la continuidad de diputados y senadores. Así lo expreso el ex-diputado Perredista Pablo Gómez, quien preciso:

“Yo creo que primero debemos tener el poder legislativo propiamente dicho y después pensar en asuntos mucho mas específicos, como el de la reelección, que es un tema que no tiene mucha simpatía en el pueblo, porque la gente se queja de su diputado, porque el diputado desatiende todo y no se ve que realice una actividad realmente importante.”¹¹¹

Asimismo el ex-senador Eduardo Andrade del Partido revolucionario Institucional opino:

“Lo que se debemos impulsar los legisladores es la permanencia de sol servicios civiles de carrera de gente muy bien preparada en el poder legislativo que sirva de apoyo a los legisladores aunque éstos no sean reelectos, permite cubrir esa necesidad sin recurrir a la reelección. Y por otro lado, hay modo de hacer una carrera parlamentaria sin necesidad de pasarse toda la vida en un solo cargo reeligiéndose por muchos años, dígase nueve que son bastantes en la cámara de Diputados, o doce en el Senado.”¹¹²

Es necesario crear un cuerpo de asesores, secretarios, así como de auxiliares de las diversas comisiones y áreas administrativas, independientemente del personal de confianza de los diputados o senadores, quienes tendrían la obligación de la guardia y custodia permanente de todos los documentos que se acumulen legislatura tras legislatura, recayendo en esas personas, toda la responsabilidad de mantener esos documentos en la

¹¹¹ DIRECCIÓN GENERAL DE CRÓNICA PARLAMENTARIA, *Diario de los Debates*, México, tomo IV, 6 de enero de 2000.

¹¹² ANDRADE, Eduardo, *Indispensable la Coordinación entre Poderes, Debate Legislativo*. Enero de 1999. p.18

cámara respectiva, de tal manera que un senador o un diputado no pueda llevárselos porque se les antoje o por motivos desconocidos en donde no desean dejarle nada a quienes los sustituyan. También a estos cuerpos de carrera, se les aplicarían exámenes anuales, que elaborarían y calificarían reconocidos académicos que estuvieran deslindados del Poder Legislativo y de todo partido político, para ratificarlos, ascenderlos o sustituirlos de sus puestos, para eso se tendrá que crear un reglamento interno que versara sobre el tema. De aquí surgen tres comentarios:

“Primero; evita una burocratización al lograr una eficacia en la superación de lo personal; segundo, aporta mayor conocimiento en el área laboral específica, lo que serviría como apoyo a los legisladores, repercutiendo así en un mejor desempeño de sus funciones; tercero, se evita de ésta manera que los archivos de cada comisión desaparezcan en cada legislatura que sale.”¹¹³

4.7. LOS RIESGOS DE LA DEMOCRACIA

Un último factor que no se debe olvidar es el del compromiso de nuestros representantes, la reelección abre el campo para que los legisladores cambien de partido según les convenga a sus intereses, ya que si se niegan a votar según las instrucciones de sus partidos o con un voto de conciencia, aunque se les trate de presionar con retirarles el financiamiento en sus campañas, estos pueden cambiar de partido, demostrando que no se sienten comprometidos ante una ideología o corriente política ni ante sus electores,

¹¹³ TEJADA DE LUNA, Rafael. *Reflexiones para fortalecer el Poder Legislativo sin modificar el principio de no reelección*, en Quórum, Cámara de Diputados, enero – febrero, 1999. p.105

puesto que actualmente se preocupan mas por seguir sus intereses personales y continuar sus trayectorias políticas, aun en contra del partido político al que pertenecen. Si actualmente no respetan el compromiso con el partido político que los postuló y que los llevo a ocupar una curul dentro del Congreso, como esperar que cumplan y se responsabilicen ante un grupo de ciudadanos, de quienes en muchos de los casos desconocen sus necesidades. Desafortunadamente, no es posible saber a ciencia cierta, el grado de disciplina de un legislador hacia la ideología de su partido, se puede intuir o suponer de acuerdo a la labor y meritos realizados por un legislador (es aquí donde entra la cuestión de la confianza y la credibilidad), pero no se puede saber en un cien por ciento que tan leal será a su partido.

¿Cómo reelegir a un legislador que mas adelante abandonará los ideales, principios y promesas, que lo caracterizaron durante su elección? No puede darse el mismo crédito a las palabras y los juicios de los legisladores leales a un partido político, que a quienes cambian de un partido a otro. Si como resultado de uno de esos riesgos la democracia se llegara al momento de reelegirlos, desde hoy puede abrirse el temor, de que no serán capaces de resolver los graves problemas de su entidad que con tanta ligereza y superficialidad adquirieron, ya que no se sienten comprometidos ideología y profesionalmente.

Un argumento final y por muchas razones atendible, apunta hacia el derecho que deben tener los electores para decidir con plena libertad si desean reelegir a un legislador en quien reconocen los meritos y desempeño suficientes, o bien optar por otro prospecto para la integración de la siguiente legislatura.

El argumento es plausible, pero no resuelve la contradicción de explicar convincentemente porque este derecho ciudadano no se hace extensivo para la eventual reelección de Presidente de la Republica, gobernadores y presidentes municipales. En el caso de éstos últimos, se ha propuesto la posibilidad de reelección, pero bajo el argumento de que el periodo constitucional de tres años para el ejercicio del cargo, no son suficientes para el desarrollo de los programas públicos en el nivel estratégico que constituye el municipio.

Es decir, si la reelección tiene tantos beneficios como se proclama, entonces porque no se aplica en todos los cargos de elección popular. Se afirma que la “no reelección” tiene una “carga histórica” en la memoria política de México, y que ello hace inconveniente su aplicación en el caso del titular del Poder Ejecutivo. Pero, nuevamente, más allá del alegato histórico, las propuestas reelectitas no abundan a este respecto.

En teoría política y constitucional, no hay duda de que los diputados y senadores son representantes de la nación, no de sus partidos ni de distintos, ni de sus sectores, deben votar de acuerdo con su conciencia y con absoluta libertad. Al respecto Bernardo Bátiz Vázquez opina:

“Ciertamente los Diputados tenemos el compromiso con la ciudadanía que no vota por nosotros como personas solamente, sino como integrantes de una propuesta partidista, de un programa y de una doctrina política; tenemos que ejercer nuestra libertad de voto en congruencia con las propuestas sustentadas en campaña y en las plataformas electorales.”¹¹⁴

Por otra parte, partiendo de la perspectiva de que la gran mayoría de los diputados y senadores desean poder político, su trabajo puede ser medio por el cual buscan acceder (cuando terminen sus labores legislativas) a alguna otra posición política, por lo que es poco probable que aspiren a permanecer en una de las cámaras del Poder Legislativo, y mucho menos a profesionalizarse en una carrera parlamentaria; ellos también desean llegar a ser, presidentes municipales, diputados locales, diputados a la asamblea en el caso del Distrito Federal, senadores, gobernadores, o bien, recibir alguna invitación del Ejecutivo Federal o de cualquiera de las entidades federativas. También están los ofrecimientos para participar en el partido al que aparezcan, en fin, hay diversas opciones políticas por las que los diputados o senadores aspiran, las cuales son completamente legítimas y muy respetables. Por lo que la reelección legislativa puede entenderse como un

¹¹⁴ BÁTIZ Vázquez, Bernardo. *La Libertad de Votar*, La Jornada. México, 19 de enero de 2000. p.18

deseo individual de permanencia en el poder, el cual persigue intereses personales. De ésta manera debe ser considerado el interés que tienen los legisladores por “profesionalizarse”.

4.7.1. LAS CARRERAS LEGISLATIVAS DENTRO DEL H. CONGRESO DE LA UNION.

Existen varios diputados y senadores que han permanecido en alguna de ambas cámaras por varios años, sin embargo, no se ha visto una mayor aportación y experiencia legislativa de su parte. Esto demuestra que la experiencia legislativa a través de la reelección no consecutiva, no se ha producido ni siquiera en el PRI, a pesar de su larga permanencia como mayoría absoluta en ambas cámaras. En el siguiente cuadro se pueden ver las 18 carreras mas largas en el Poder Legislativo, demostrando que los legisladores no quieren profesionalizarse, ya que los que han desempeñado carreras parlamentarias mas largas son también aquellos que han sido líderes de los grupos corporativos que se han organizado a la sombra del partido mayoritario, es decir, la reelección ha operado como un sistema de recompensas y de favores para los que han sido “leales” al sistema, pero no se ha traducido en una mejor profesionalización de la tarea legislativa. Así podemos ver que la reelección consecutiva no garantiza realmente que los diputados y senadores se quieran profesionalizar, ya que en cuanto surja un nuevo cargo que amplíe sus expectativas personales abandonan la curul.

LAS 18 CARRERAS MÁS LARGAS EN EL PODER LEGISLATIVO

1930 - 2000

<i>Actor político</i>	Partido	Diputaciones	Senadurías	Elecciones	Total años
1. Blas Chumacero Sánchez	PRI	6	2	8	30
2. Emilio M. González Parra	PRI	4	3	7	30
3. Carlos Sansores Pérez	PRI	4	2	6	24
4. Alfonso Sánchez Madariaga	PRI	2	3**	5	21
5. Hilda Anderson Nevárez	PRI	4	1	5	18
6. Jorge Cruickshank García	PPS	4	1	5	18
7. Luis M. Farías	PRI	4	1	5	18
8. Alfonso Garzón Santibáñez	PRI	4	1	5	18
9. José Luis Lamadrid Souza	PRI	4	1	5	18
10. Humberto Lugo Gil	PRI	2	2	4	18
11. Eduardo Luque Loyola	PRI	2	2	4	18
12. Víctor Manzanilla Schaffer	PRI	2	2	4	18
13. Norberto Mora Plancarte	PRI	2	2	4	18
14. Héctor Hugo Olivares Ventura	PRI	2	2	4	18
15. Juan José Osorio Palacios	PRI	6	0	6	18
16. Óscar Ramírez Mijares	PRI	3	2**	5	18
17. Leonardo Rodríguez Alcaine	PRI	3	2**	5	18
18. Jesús Yurén Aguilar	PRI	2	2	4	18

**** Uno de los períodos como Senador fue electo por tres años.**
Fuente: Periódico *Reforma*, suplemento *Enfoque*, 20 de octubre de 1996 p. 4.

CONCLUSIONES

En la actualidad la conformación de la Cámara de Diputados es plural, y esta siendo percibida como algo disfuncional, como algo que paraliza las actividades de gobierno, generando algunas espontáneas y severas críticas a la actividad del Poder Legislativo.

Los actores políticos se olvidan de que el Congreso de la Unión debe ser un poder que funcione, que opere, que permita la realización de acuerdos y que haga que los legisladores se sienten a negociar sobre las grandes cuestiones del país con la mejor intención y con el propósito de resolver los problemas, y que no de la sensación de que el Poder Legislativo es más un área de disputa y de choque en contra del Poder Ejecutivo, así como de enconamiento de los distintos puntos de vista, intereses y posiciones de los partidos, dando por resultado la percepción de que lo que debería ser un avance democrático en la pluralidad, empieza a ser usado como un instrumento y un arma contra la democracia.

Para evitar lo anterior, de manera oportuna se ha reformado la Ley Orgánica para el Congreso de General de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, existe la necesidad de revisar detenidamente otros tres reglamentos, los cuales deben ajustarse a la situación política existente: el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, el Reglamento Interno de la

Cámara de Senadores y de la Comisión Permanente, ya que es necesario fortalecer al Congreso de la Unión para que cumpla sus funciones constitucionales dentro del principio de colaboración de poderes y no de conflicto entre poderes, creando un centro legislativo de consulta permanente, contratando investigadores y técnicos especializados como principal apoyo para facilitar el trabajo de los legisladores.

Por último he de señalar que la idea de conformar una subclase política especializada de legisladores de carrera, o profesionales, conlleva implicaciones que deberían valorarse con mayor prudencia histórica y política.

Entre los inconvenientes que bien podría ocasionar en la vida política del país y de la vida interna de los partidos políticos si se aprobara la reelección legislativa, pueden apuntarse los siguientes:

1. Dificultar, en vez de facilitar, el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, que representa una de las funciones centrales de los partidos políticos como entidades de interés público, en su definición constitucional.
2. Obstruir los circuitos, para la movilidad sociopolítica y la renovación permanente de las élites, factor importante no solo para la integración de

los órganos de representación, sino para la estabilidad y gobernabilidad democráticas.

3. Adicionar presiones al interior de los partidos políticos, toda vez que disminuirían las posibilidades de acceso de militantes a los cargos de representación, que constituyen un incentivo central de la filiación partidista entre los cuadros medios y superiores de las organizaciones políticas.

4. Favorecer inconformidades y eventualmente defecciones al interior de los propios partidos, se advierte que la repostulación de candidatos para una nueva legislatura supone un juicio de valor partidista sobre el desempeño de sus legisladores. Quienes se consideraran con los méritos suficientes para lograr el apoyo de sus partidos y reelegirse, con toda la seguridad se inconformarían en el caso de no ver logradas sus aspiraciones, y eventualmente, traicionarían al partido que los postuló, todo ello, con serio deterioro para las organizaciones políticas.

5. Proporcionar mayores niveles de corrupción al interior del Congreso, tal y como ocurre en países que practican la reelección legislativa, por parte de intereses económicos y cooperativos que verían en esta práctica una mayor oportunidad para apoyar a legisladores a lograr posiciones de influencia en comisiones legislativas estratégicas en las cámaras.

6. Por último, cabe señalar que la propuesta de reelección no responde a una necesidad sentida o expresa de la sociedad mexicana. Se inscribe en “deseos modernizadores” que se apoyan experiencias de otros países, con realidades y problemáticas distintas a la nuestra. Asimismo, no es casual que la propuesta reelectiva tenga un especial arraigo entre las cúpulas políticas y partidistas del país, pero no así entre el electorado o entre las bases de los propios partidos.

La solución sobre la profesionalización, el equilibrio de poderes y la responsabilidad de nuestros electores frente a su electorado no solo está en la reelección, la cual podríamos considerar como un papel secundario en la búsqueda de un poder legislativo fuerte.

Cabe mencionar que no necesariamente se debe de entender por experiencia legislativa el haber sido anteriormente senador o diputado, en muchos casos existe el tipo de experiencia al haber trabajado con anterioridad en cualquiera de ambas cámaras como secretario técnico de alguna comisión o asesor, muchas de las personas que han ocupado dichos cargos han tenido que aprender a negociar con los senadores o diputados, por lo que habría que considerar como experiencia legislativa estos casos.

Aun cuando exista la reelección de los titulares del Poder Legislativo, en la mayoría de los países latinoamericanos, debemos recordar que el medio

social y las condiciones políticas de México son distintos, es decir, que la teoría y la práctica de los países en lo que concierne a los sistemas de elección de los miembros del Poder Legislativo, resultan aconsejables para unas democracias y no recomendadas para otras, considerando la situación política y las condiciones que predominen (económicas, sociales, políticas, morales históricas, cívicas, sociológicas, etc.), en el medio en que se pretende implantarlo; por lo que el éxito de la reelección dependerá del grado de civilización y madurez política de todos nuestros gobernantes, así como de la clase política mexicana.

Cuando se reúnan estos elementos, entonces podremos hablar de un régimen de pesos y contrapesos que implica la separación de poderes, donde el poder limita al poder, siendo este por ende un medio eficaz, en donde realmente funcionen los mecanismos que un régimen democrático tiene establecidos para atacar la corrupción y ambición. Y por supuesto, cuando tengamos ese Congreso separado, pero con estrecha colaboración de los legisladores y, con la experiencia que se adquiriera se podrán forjar sólidas carreras parlamentarias.

De esta manera, se puede resumir que en primer lugar se debe pensar en realizar ciertas modificaciones y adiciones constitucionales mediante las cuales se responsabilice, profesionalice y actualice la función legislativa, entonces quizá después de un estudio profundo de dichas reformas y

modificaciones se pueda hablar más delante de la reelección inmediata, la cual tenga como base el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales que se le confieren al H. Congreso de la Unión.

Considerando lo expuesto en los capítulos anteriores podemos suponer que el Poder Legislativo, tiene los elementos necesarios para asumir sus responsabilidades, y que son otros factores los que lo han impedido, por esa razón, primero se deberían de cumplir algunos aspectos sobre las atribuciones legislativas, ya que de implementar la reelección consecutiva sin antes establecer una base sólida dentro de la misma podría ser mas contraproducente que benéfica.

Las recientes reformas a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión nos demuestran que la democratización y la modernización del Poder Legislativo avanzan aceleradamente y en armonía con los cambios políticos que se desarrollan en el país en los últimos años, y que ha quedado atrás la etapa de un partido hegemónico que domine y controle a ambas cámaras, propiciando que el Congreso permaneciera sometido a los deseos y ambiciones del Poder Ejecutivo, junto con estas reformas muchas de las soluciones adoptadas en el Congreso de la Unión ya no las tomara una sola fuerza política, sino varias o todas en conjunto.

Lograr cambiar la situación actual del Congreso así como la idea que se tiene de nuestros legisladores es un gran reto, nuestro sistema político que ha estado centrado en una división de poderes ficticia, ya que no se han aplicado verdaderamente las facultades de cada uno de éstos. Debemos reconocer que la introducción y las reformas a la nueva Ley Orgánica tiene muchas ventajas, dentro de las principales se encuentra el Servicio Civil de Carrera, con el cual se pretende aprovechar la experiencia que a través de los años acumulan los trabajadores y empleados del Poder Legislativo, cuyos derechos han sido muy frecuentemente atropellados por los cientos de aviadores y servidores de confianza que gozan de toda clase de privilegios.

Es necesario debatir mas sobre el principio de reelección inmediata, ya que la mayoría de los argumentos señalan las ventajas, pero no las desventajas, además en el fondo lo que se busca es el fortalecimiento del poder legislativo, es por eso, que se pueden analizar otras opciones que no tengan que ver con la reelección legislativa.

Utilizar la idea de la reelección consecutiva como eje principal para el fortalecimiento del Poder Legislativo, es un error, los argumentos antes expuestos nos demuestran que, mas que un interés real que busque la profesionalización y el mejoramiento hacia un poder fuerte, la reelección consecutiva busca mantener el poder, es por eso que la reelección en el H. Congreso de la Unión es una lucha por el poder, mas que la búsqueda de la

profesionalización y el fortalecimiento del poder legislativo, ya que nuestros representantes políticos están mas preocupados por ocupar cargos, posiciones, presidencias, cúrales en una o ambas cámaras, etc., con el propósito de poder gobernar libremente y de acuerdo a sus propios intereses, sin necesidad de negociar con otras fracciones parlamentarias.

Es por eso que deben encontrarse los medios necesarios a fin de que los legisladores tengan un desempeño más eficaz de sus funciones mediante los cuales se permita desterrar al ausentismo, la indiferencia, la inoperancia de muchas comisiones y comités, es necesario producir un nivel de eficiencia y productividad política más elevado que el que existe en la actualidad.

Ante las opiniones encontradas, es necesario organizar diversos foros, seminarios y mesas de trabajo, en donde se debatan los puntos para fortalecer al Poder Legislativo sin modificar el artículo 59 Constitucional, por lo tanto es motivo de reflexión pensar en una transformación de fondo más que de forma, sin destruir lo bueno que en el presente tiene el principio de no reelección legislativa.

ANEXO

DEL SEN. DEMETRIO SODI DE LA TIJERA, A NOMBRE DE SENADORES DE LOS DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, LA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 59 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REELECCIÓN LEGISLATIVA.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 59 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE REELECCIÓN LEGISLATIVA

**C. C. Secretarios
H. Cámara de Senadores
LVIII Legislatura
P R E S E N T E S**

Los suscritos, senadores a la LVIII Legislatura al Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos ante esta soberanía la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los últimos años, más que en ningún otro momento del proceso de cambio democrático en México, se ha hecho evidente la necesidad de construir un nuevo arreglo institucional eficaz y funcional, que responda a las exigencias que plantea el poder compartido; un arreglo, capaz de incentivar el acuerdo y la cooperación entre poderes, potenciar la pluralidad existente en nuestro país y dar bases sólidas para una democracia estable.

Este nuevo arreglo institucional debe dar prioridad a la colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, por lo que es indispensable el fortalecimiento del Congreso y la profesionalización de los legisladores

Nuestro Congreso transita por una situación inédita y no cuenta con las herramientas que le permitan llevar a cabo apropiadamente sus tareas legislativas y de control del poder; a diferencia de lo que sucede con la mayoría de los Congresos y Parlamentos de países democráticos modernos, donde estas instituciones son el eje de la gobernabilidad y la estabilidad.

Concientes de esta situación, la presente iniciativa pretende fortalecer el equilibrio y la comunicación entre poderes, y por ende al Poder Legislativo, como la instancia ideal para la búsqueda de acuerdos y consensos.

Muchos son los cambios que deben hacerse para dotarlo de mejores condiciones que permitan elevar la calidad de su desempeño, darle eficacia política a la relación entre poderes y lograr un auténtico cogobierno. Sin embargo, uno de los más importantes tiene que ver con la necesidad de contar con legisladores más especializados y con mayor experiencia, lo que nos lleva directamente a proponer la eliminación de la restricción constitucional que impide la reelección legislativa inmediata.

De forma contraria a lo que se piensa, la reelección inmediata de legisladores es una figura jurídico política que ha estado presente a lo largo de la historia de nuestras constituciones.

Lo cierto es que antes de la reforma de 1933, la única constitución mexicana que prohibió la reelección inmediata de los miembros del Congreso fue la de Apatzingán. En dicha Constitución, promulgada el 22 de octubre de 1814 bajo el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, se estableció de forma expresa:

Art. 57. “Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación”.

Sin duda, una disposición muy similar a la que hoy se encuentra vigente. Aunque no debemos perder de vista que la Ley Suprema de 1814 depositó

las funciones del Congreso en una sola cámara: la cámara de diputados; quienes eran electos de forma indirecta a través de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Además de esto, es necesario recordar que el Congreso tenía entre sus atribuciones la de elegir a los miembros del Gobierno, a los del Supremo Tribunal de Justicia, a los del Tribunal de Residencia y a los secretarios de estas corporaciones.

Por lo que respecta a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, no existió impedimento alguno para la reelección inmediata de los legisladores. En este sentido, el artículo 8° de esa Carta

Magna señalaba que la cámara de diputados estaría integrada por *“representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados”*. Mientras que el artículo 25 establecía que los dos senadores por cada estado serían *“elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años”*. En esta época, las entidades federativas siguieron los lineamientos generales por el texto fundamental de 1824, aceptando la reelección de los diputados locales.

La posibilidad de reelección inmediata de diputados y senadores no cambió con la llegada de las constituciones centralistas de 1836 y 1843, que la aceptaron de forma tácita.

En las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, la Cámara de Diputados era renovada por mitad cada dos años teniendo como base la elección popular de sus miembros. El senado, por su parte, contaba con 24 miembros que eran electos vía indirecta por el voto de las juntas departamentales, quienes los seleccionaban de entre las listas formuladas por la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia.

Respecto a las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, sancionadas durante el gobierno de Antonio López de Santa Anna, quedó establecido únicamente que ambas cámaras serían renovadas cada dos años sin que se prohibiera la reelección inmediata de legisladores.

Más adelante, con el restablecimiento de la constitución de 1824 y del sistema federal, a través de la aprobación del Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847, se dispuso que las elecciones de diputados y senadores estuvieran regidas por medio de leyes; lo que no modificó la situación precedente en la materia.

Asimismo, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 tampoco existió prohibición para la reelección de los legisladores.

Esta Constitución, suprimió originalmente al Senado y depositó el ejercicio del Poder Legislativo en la Cámara de Diputados, determinando que tales legisladores serían electos en su totalidad cada dos años, de forma indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto en los términos dispuestos por la ley electoral.

Posteriormente, una reforma promovida por el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, impulsó la restauración de la Cámara de Senadores y la vuelta al bicameralismo. La reforma correspondiente, aprobada y publicada en 1874, estableció que el Senado se renovarían por mitad cada dos y que la elección de sus miembros sería indirecta en primer grado.

Para finalizar con este recorrido a través de los textos fundamentales de México, resulta necesario subrayar que la idea de establecer límites a la reelección de los legisladores nunca estuvo presente en la agenda o las decisiones del constituyente de 1917. No lo estuvo, porque la gesta revolucionaria de 1910, que dio origen a nuestra actual Carta Magna, jamás contempló dicha limitación entre sus demandas esenciales.

El Programa del Partido Liberal Mexicano, del primero de julio de 1906; el Plan de San Luis, del 5 de octubre de 1910; el Plan de Ayala, del 28 de noviembre de 1911 y el Plan de Guadalupe, del 26 de marzo de 1913, postularon la no reelección del titular del Ejecutivo Federal, de los gobernadores de los estados y hasta de los presidentes municipales, con ciertas variantes, pero nunca mencionaron a los diputados o senadores. Más aún: el proyecto de reformas a la Constitución presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, en 1916, no contempló prohibición alguna en la materia.

Como señalamos al inicio, fue hasta 1933 cuando quedó establecida en nuestra Carta Magna la disposición que ha impedido a los miembros del Poder Legislativo mexicano y de los congresos locales reelegirse al término de su periodo.

Tal limitación, provino de una reforma al artículo 59 constitucional impulsada desde el Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario. Según este partido, la reforma era producto de “una acertada concreción del sentir general, casi unánime, de las grandes masas revolucionarias”, quienes opinaban que “los hombres y grupos políticos encargados de la vida del país y de su administración no debían perpetuarse bajo ninguna circunstancia”. Para el PNR, la nueva medida posibilitaría a un gran número de ciudadanos

que se encontraban al margen de toda actividad política “tomar parte activa en la renovación de los de los diferentes órganos del poder”.

En este sentido, la restricción constitucional para la reelección inmediata de los legisladores se presentó para garantizar la circulación de los diferentes grupos políticos actuantes en el interior de una misma organización política, en condiciones de ausencia de competencia electoral. Además, se convirtió en un mecanismo clave para dar legitimidad popular al sistema presidencialista, sobre todo a partir de la XXXVII Legislatura (1937 - 1940), cuando los diputados y senadores entendieron que la disciplina se compensaba políticamente y que la continuidad de la carrera política no dependía de la voluntad de los electores en sus distritos, sino fundamentalmente del Presidente de la República o del candidato presidencial en turno.

Como bien subrayan algunos especialistas, desde aquel momento la disposición ha significado un extraordinario obstáculo para la profesionalización de los legisladores y particularmente de los diputados de la Cámara baja mexicana. Resulta evidente que un periodo legislativo es muy corto para que un legislador pueda reforzar sus conocimientos sobre los problemas nacionales e internacionales, ni su capacidad para legislar en beneficio de la colectividad. Sin la posibilidad de contar con una verdadera

carrera parlamentaria, los legisladores mexicanos no han tenido incentivo alguno para especializarse en sus tareas.

Desde su perspectiva, este fenómeno ha sido determinante en el debilitamiento de las tareas legislativas y de control que debería llevar a cabo el Congreso.

Entretanto, la distancia en términos de profesionalismo se ha ido haciendo más grande con respecto del Poder Ejecutivo. A pesar de que el titular de la presidencia no puede reelegirse en ningún momento y aun cuando los burócratas no cuentan con un servicio civil de carrera, no es inusual que los altos mandos de la burocracia permanezcan en importantes cargos de la administración pública a lo largo de varios años, lo que les permite información y experiencia; elementos básicos de los que carecen la mayoría de los miembros del Poder Legislativo.

Por otra parte, afirman diversos juristas, la no reelección inmediata de los congresistas mexicanos desactivó la generación de incentivos para que éstos buscaran un contacto permanente con sus bases de apoyo electoral.

De forma paralela a este proceso de desvinculación política entre representantes y representados ocurrió otro, en sentido inverso, que estimuló y aumento la responsabilidad de los legisladores, pero frente al Poder

Ejecutivo y a su partido. En un diseño político que contempla la no reelegibilidad en el cargo, el legislador ha preferido mantener una relación más estrecha con su partido que con su electorado, ya que sabe que al terminar su periodo dependerá en gran medida del propio partido el camino que seguirá su carrera política.

Un efecto más de la no reelegibilidad en los cargos del Congreso, ha sido sin duda la debilidad estructural que han padecido los partidos de oposición en México a lo largo del siglo XX, quienes nunca han podido consolidar un cuerpo sólido de parlamentarios.

Es más: de acuerdo con Benito Nacif, durante muchos años la consolidación de un segundo partido nacional resultó imposible en la práctica, porque un segundo partido tenía muy poco que ofrecer a los políticos locales interesados en conseguir cargos electivos y no la simple nominación: "estos políticos tenían que movilizar recursos en sus propios distritos para llevar a cabo sus campañas. Pero como la no reelección consecutiva negaba la posibilidad de hacer una carrera política en el cargo en disputa, los incentivos para realizar una inversión sustancial de recursos y tiempo no eran particularmente atractivos. Competir por un puesto en el Congreso valía la pena sólo como parte de una estrategia de promoción política a largo plazo, y esto era algo que los partidos de oposición no podían ofrecer".

En lo que respecta a las legislaturas locales, no debemos olvidar que, al ser congresos de los Estados unicamerales, la no reelección consecutiva implica la separación absoluta de un legislador saliente con el poder legislativo, a menos que ese legislador pase al Poder Legislativo Federal. La consecuencia lógica de esto es un aumento de la dependencia de la legislatura local con respecto al gobernador, ya que estando cerrada la puerta para permanecer en el congreso del estado, las perspectivas de una carrera política se centran en pasar al poder ejecutivo o judicial locales.

Por último, es importante resaltar que después de la reforma de 1933, la reelección legislativa permaneció ausente por mucho tiempo del discurso político de la nación.

Debieron pasar más de treinta años para que el tema fuera de nueva cuenta objeto de debate.

El 13 de octubre de 1964, la fracción parlamentaria del entonces Partido Popular Socialista en la Cámara de Diputados, encabezada por Vicente Lombardo Toledano, presentó una iniciativa de reforma al artículo 54 de la Constitución al que se agregaría una fracción sexta para establecer la posibilidad de reelección continua de los diputados.

La iniciativa hacía una amplia referencia a los planteamientos antirreeleccionistas de Flores Magón en 1906 y de Madero en 1910, subrayando que en ambos casos se aludía al Presidente de la República pero no a los miembros del Congreso; también contenía una referencia general “a todos los países”, porque permitían la reelección de los legisladores. La reelección, agregaba, era indispensable para que los legisladores adquirieran experiencia.

Aun cuando dicha propuesta fue rechazada por el Senado y finalmente archivada después de ser devuelta a la colegisladora, en términos reales abrió la puerta para la aparición de nuevas iniciativas y propuestas en la materia.

Ahora bien, en el plano del derecho comparado se puede observar que casi la totalidad de las democracias modernas aceptan la reelección inmediata de los parlamentarios. Lo cierto es que únicamente dos países en el mundo contemplan en sus textos constitucionales limitaciones en este tema: México (art. 59) y Costa Rica (art.107).

En el caso de América Latina, la reelección está implícita en el silencio de la Ley en Brasil, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

Mientras que en Argentina (art. 42); Bolivia (art 57); Colombia (art. 101); Chile (art. 47); Ecuador (art. 57); El Salvador (art. 124); Guatemala (art. 162); Haití (art. 92) y Paraguay (art. 136), se establece con claridad que los diputados o representantes son reelegibles.

Por otro lado, en Estados Unidos existe una amplia tradición en materia de reelección legislativa y nunca ha prosperado un sólo intento por limitar el número de éstas. De hecho, recientemente Carolina del Norte contaba con un Senador de 50 años de carrera y 98 años de edad.

En el México Actual, donde la competencia electoral permite la alternancia y existen las condiciones de certeza, imparcialidad y legalidad en los procesos, oponerse a la reelección de Diputados, Senadores y legisladores locales es apostar a la continuación de un sistema que ya no responde a las expectativas del país y de los ciudadanos. Además, bajo esta nueva realidad política, la reelección no podría llegar a favorecer la formación de pequeñas elites parlamentarias y mucho menos eternizar a los legisladores, como han llegado a pensar algunos.

Con la reelección se crearía una relación estrecha entre el legislador y sus electores, capaz de trascender el momento de las campañas electorales y de cerrar la enorme brecha que existe entre los ciudadanos y los poderes públicos. En palabras de Miguel Carbonell, esta relación “se mantiene e

incentiva porque el legislador sabe que, al concluir el periodo para el que fue electo, deberá rendir cuentas a sus representados si quiere permanece en sus puesto. Ello lo motiva a mantener un mayor contacto con su electorado y a gestionar más diligentemente los asuntos de su interés”.

Aunado a lo anterior, se fortalecería la responsabilidad de los legisladores, quienes tendrían que actuar mucho más responsablemente en su cargo que si no tuvieran que rendir cuentas a sus representados. Si un legislador ha sido electo en un distrito y quiere reelegirse, tendrá que explicar su conducta a sus representados mediante argumentos, cifras y liderazgo.

La reelección, sería un factor determinante para profesionalizar la carrera legislativa. No debemos olvidar que los legisladores sólo se vuelven expertos mediante su trabajo constante. Cuando los miembros de las cámaras tienen la posibilidad de permanecer en sus funciones, son capaces de profundizar en el conocimiento de las materias con las que tratan y tienen mayor dominio de las funciones propiamente legislativas y de control que se llevan acabo desde sus órganos de representación. Como señalan algunos, “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 (no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura) y tienen incentivos para

organizar cuerpos permanentes de asesores especializados. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan”.

Por otra parte, la presencia de legisladores experimentados propiciaría una mayor estabilidad en las relaciones ejecutivo-legislativo que se trasladaría al sistema político en general. Asimismo, fortalecería la influencia de los mismos, ya que al tener mandatos sucesivos permitiría que surjan figuras políticas que se consoliden frente al electorado y sobre todo frente a los otros poderes y en particular frente al Ejecutivo Federal.

La reelección inmediata genera una racionalidad distinta dentro del sistema político, ya que esta diseñado para proporcionarle al mismo un mecanismo de contrapeso al Poder Ejecutivo.

Además, la reelección legislativa permitiría que dentro de la agenda política y legislativa aquellos proyectos de largo aliento como, por ejemplo, la Reforma Energética, Federalismo, Política Social de Estado, Reforma Fiscal Integral, y la Reforma del Estado pudieran desahogarse con mayor facilidad, ya que fomentaría la consolidación de consensos de largo plazo. La continuidad misma de los trabajos legislativos se vería estimulada, generando en esos temas verdaderas políticas de Estado.

Hoy, cuando el sistema presidencialista ha demostrado ser disfuncional ante un escenario político marcado por la dispersión del poder, resulta fundamental contar con un Congreso fuerte, eficiente y eficaz, que realice de forma integra sus tareas legislativas y de control, y que sea capaz de convertirse en un espacio privilegiado para la creación de acuerdos y consensos, como elementos básicos de la gobernabilidad democrática que el país requiere.

En gran medida, todo ello será posible si contamos con legisladores experimentados, cercanos a sus electores, responsables e independientes. La reelección legislativa inmediata es un tema central de la reforma institucional en México; un tema que ha sido ampliamente comentado al interior de la Comisión Especial para la Reforma del Estado en el Senado de la República, por lo que consideramos conveniente presentarlo a consideración de esta Cámara.

Cabe señalar que una reforma de esta naturaleza debe acompañarse de otras reformas fundamentales. En tal sentido, resulta indispensable fortalecer los mecanismos de difusión y comunicación del Poder Legislativo, a fin de que los representantes populares puedan tener un mayor diálogo y cercanía con los ciudadanos. La realidad es que tiene que existir un equilibrio en la disponibilidad del uso de los medios electrónicos de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Asimismo, es necesario que los partidos adopten mecanismos de apertura interna para permitir la circulación y movilidad de sus cuadros políticos.

Finalmente, deseamos resaltar que no estamos de acuerdo con la reelección del Titular del Poder Ejecutivo y que la presente propuesta de reforma no debe ser tomada como argumento para promoverla.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta Soberanía el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 59 y se deroga el párrafo segundo de la fracción II del artículo 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el período inmediato.

Artículo 116. ...

...

I...

II...

(Se deroga el párrafo segundo)

III. a VII. ...

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Los legisladores federales y los miembros de las legislaturas locales que participen en el proceso de esta reforma constitucional no podrán ser reelectos para la legislatura inmediata a la de la aprobación del presente Decreto.

Suscriben:

Sen. Demetrio Sodi de la Tijera
Sen. Genaro Borrego Estrada
Sen. Jorge Zermeño Infante
Sen. Raymundo Cárdenas Hernández
Sen. Emilio Gamboa Patrón
Sen. Juan José Rodríguez Pratts
Sen. Rodimiro Amaya Téllez
Sen. Netzhualcoyotl de la Vega
Sen. Javier Corral Jurado
Sen. Maria del Carmen Ramírez García
Sen. Oscar Luebbert Gutiérrez
Sen. Felipe de Jesús Vicencio Álvarez
Sen. Jesús Ortega Martínez
Sen. Fauzi Hamdam Amad
Sen. Silvia Hernández Enríquez
Sen. César Jáuregui Robles
Sen. Georgina Trujillo Zentella
Sen. Rutilio Escandón Cruz
Sen. Luisa María Calderón Hinojosa
Sen. Ismael Alfredo Hernández Deras
Sen. Armando Chavarría Barrera
Sen. César Camacho Quiroz
Sen. Elías Miguel Moreno Brizuela
Sen. Guillermo Herrera M.

BIBLIOGRAFÍA

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, FCE, 1986.

BOBBIO, Norberto. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. México, FCE, 2003.

BURDEAU, Georges. Método de la ciencia política. Buenos Aires, Argentina. edit. Depalma, 1964

CAMARGO, Pedro Pablo. *Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México*, México, UNAM, 1965.

CARDENAS García, Jaime F, *Una Constitución Para la Democracia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996.

CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, 1996.

CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. México, UNAM, 1969.

DE LA MADRID, Miguel. *Estudios de Derecho Constitucional*, México, ICAP PRI, 1981.

DOS SANTOS R. Mario. *¿Qué queda de la representación Política?*. Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1992.

DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México, FCE, 2002.

GARCÍA Manyez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1998.

GONZÁLEZ Casanova, Pablo. *Los partidos políticos en México*, México, Editorial Era, 1998.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *Comentarios a las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión en política y procesos legislativos*, Coloquio Senado de la Reduplica – UNAM, LII Legislatura, México, Editorial Porrúa, 1985.

HERNANDEZ Chávez, Alicia, *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE, 1994.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM, *La Reforma del Estado, Estudios Comparados*, México, 1996.

KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. México, ed. UNAM, 1995, pp. 318-335.

KRAUZE, Enrique, *Siglo de Caudillos: Biografía Política de México (1810-1910)*, México, Tusquets Editores S. A. 1994.

LEAL, Juan Felipe. *Estado: burocracia y sindicatos*; México, Editorial El Caballito, 1977.

LOAEZA, Soledad. *El Partido Acción Nacional: La larga Marcha 1936-1994, Oposición Leal y Partido de Protesta*. México, FCE. 1999.

LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

MANZELLA, Andrea. *El Parlamento*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, 1987.

MARTÍNEZ González, Carlos. *Elección de los miembros del Poder Legislativo*, México, 1998.

MARX, Kart. *Miseria de la Filosofía*, Buenos Aires, Editorial Sinus, 1970.

MONTAÑO, Jorge. *Antología de Textos sobre pensamiento político universal*, México, PRI, 1987.

NACIF, Benito. *El congreso mexicano en transición: cambios y continuidades*. Ensayo, 1999.

NORIEGA Editores. *Las Reformas del PRI y el Cambio Democrático en México*, México, Colección Prospectiva política, 1994.

PIÑÓN, Francisco. *Presidencialismo, Estructura del Poder en Crisis*, México, Editorial Plaza y Valdés, 1994.

PORRÚA Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*, México, décimo séptima edición. Editorial Porrúa, 1982.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político y clases sociales en el capitalismo*. México S. XXI, 1985

RABASA, Emilio. *La constitución y la dictadura*, México, Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1999.

RUIZ Massieu, José Francisco. *El proceso democrático de México*, México, FCE. 2da. edición, 1992.

SÁENZ Arroyo, José. *Et.al. el Proceso Legislativo*, México, Editorial Porrúa 1988.

SÁNCHEZ González, Agustín. *El general en la bombilla*. México, Editorial Planeta Mexicanos, 1993.

SARTORI, Giovanni. *La política, lógica y método en las ciencias sociales*. México, FCE, 2003.

SARTORI, Giovanni. *La transición de México, ¿hacia donde? Una agenda para la reforma*. México, FCE, 2004.

SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia* Tomo 1. México: Alianza Editorial 1997.

SAYEG Helú, Jorge. *El Poder Legislativo Mexicano*. México, Editorial Trillas, 1993.

SOBERANES, José Luis. *La formación y especialización en los estudios legislativos en política y procesos legislativos*, Coloquio, Senado de la Republica – UNAM, LII Legislatura, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1985

STUART Mill, John, *consideraciones sobre el Gobierno Representativo*. México, Editorial Gernika, 1992.

VANOSI, Jorge Reinaldo, *El Derecho*. Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, 1994.

VARIOS, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión – UNAM. 1994

WEBER, Marx. *Estado y Sociedad*, México, FCE, 1964.

ZAVALA, Abascal. *Síntesis Histórica del Poder Legislativo*. México, Sociedad de Amigos del Libro Mexicano, 1964.

ENCICLOPEDIAS

BARROSO Acosta, Pilar. *etal. El pensamiento Histórico Ayer y Hoy*. Tomo II, México, UNAM, Enep Acatlán, 1991 p.87

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. *México a través de sus Constituciones*, 4ª. ed., México, 1994, T. VI.

VILLALPANDO, José Manuel, *Grandes Protagonistas de la Historia Mexicana: Sebastián Lerdo de Tejada*, México, Editorial Planeta DeAgostini, 2002.

VILLALPANDO, José Manuel, *Grandes Protagonistas de la Historia Mexicana: Benito Juárez*, México, Editorial Planeta DeAgostini, 2002.

REVISTAS

CÁMARA DE DIPUTADOS del H. Congreso de la Unión, Universidad Nacional Autónoma de México. *El poder Legislativo en la Actualidad*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G; estudios doctrinales N° 162, México 1994.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *El Congreso Mexicano*, México, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Ochenta años de vida Constitucional en México*. México, Comité de Biblioteca e Informática LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

CAMARGO, Pedro Pablo. *Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México*, México, UNAM, 1965.

CARBONELL, Miguel, *La Reelección Legislativa: una Propuesta de Cambio*, Documento de Trabajo, IIJ, UNAM, México, 2003.

CARBONELL, Miguel, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*, Documento de Trabajo, IIJ, UNAM, México, 2000.

CASTRILLÓN Valdés, Julio. "Beneficiar la carrera parlamentaria", en *Crónica Legislativa*, México, 30 de octubre de 1998.

CREEL Miranda, Santiago. "Reelección de alcaldes y legisladores, la del Presidente ¡NO!", en *Siempre*, Julio 23 de 1998.

GONZÁLEZ Chávez, Jorge. *El Sistema Parlamentario en cinco Países de Europa*.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *Las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, en política y procesos legislativos*, México, 1985.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, coordinador de la colección Pedro Aguirre, *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos. Reino Unido*, Primera edición, México, 1999.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, coordinador de la colección Pedro Aguirre, *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos. Italia*, Primera edición, México, 1999.

LUJAMBIO, Alonso, “¿Para qué servirían las reelecciones en México?”, Quórum, México, abril de 1993.

MACHADO, Vicente Oscar. “Reelección del Legislativo”, en *Enfoque*, 20 de septiembre del 1998.

ORTIZ, Irma Pilar. “Las encrucijadas de la Reelección Legislativa”, en *Nexos*, mayo 1998.

RABASA, Emilio, *mexicano esta es tu constitución*, Cámara de Diputados, 1997

TEJADA DE LUNA, Rafael. Reflexiones para fortalecer el Poder Legislativo sin modificar el principio de no reelección, en Quórum, Cámara de Diputados, enero – febrero, 1999.

VALADEZ, Diego. *La reelección en el poder legislativo*, México, Procuraduría General de la República, 1987.

DICCIONARIOS

BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI, *Diccionario de Política*, Siglo XXI México, 1987, t. II.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*. Porrúa UNAM, 4 volúmenes, 1993.

LAROUSSE UNIVERSAL, *Pequeño Larousse ilustrado*, VIII Tomos, España, Edt. Larousse, 2002, Tomo III.

OCEANO, *Diccionario de Sinónimos y Antónimos*, España, Océano Grupo Editorial, 2004.

PRENSA

AGUILAR Camín, Héctor. *Sufragio Efectivo: Sí Reelección*, en la Jornada, México, 26 de julio de 1999.

BATÍZ Vázquez, Bernardo. *Libertad de votar*, en la Jornada. México, 19 de enero de 2000.

CAMACHO Guzmán, Oscar. *Guerra a los Caciques de la Cámara*, Diario Milenio, 11 de Octubre de 1998.

LING Altamirano, Alfredo; “Poder Legislativo de Neófitos”, en *El Universal*, 4 de enero de 1999.

LINZ, Juan J. “los peligros del presidencialismo” en *Journal of democracy*, 1990.

M. Pavón, Salvador; “Analizan diputados la reelección legislativa”, en *El sol de México*, 29 de Agosto de 1999.

MEDELLÍN, José Alejandro. *Modernizar lo legislativo*, *El Universal*, 31 de agosto de 1999.

UGALDE, Luis Carlos. *Asesoría y Reelección en la Cámara de Diputados*, periódico *Reforma*, 18 de diciembre de 1997.

ARCHIVOS

ANDRADE, Eduardo, *Indispensable la Coordinación entre Poderes, Debate Legislativo*. Enero de 1999.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Universidad Nacional Autónoma de México. *El poder Legislativo en la Actualidad*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie G; estudios doctrinales N° 162, México 1994.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates*, México, 29 de octubre de 1998. No. 26, primer periodo ordinario, año de ejercicio II.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Reformas Constitucionales 1932–1933*, Sistemas de Información y Documentación Legislativa, carpeta LVII Legislatura.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. México, LVII Legislatura, 1998.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *El congreso mexicano*. México, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, Agosto de 1994.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *México a través de sus constituciones*. México, comité de asuntos editoriales, 1977.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Ochenta años de vida Constitucional en México*. México, Comité de Biblioteca e Informática LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

CASTRILLÓN Valdés, Julio. "Congreso Mexicano Amnésico" en *comunicado*, Cámara de Diputados, 31 de agosto de 1999.

COMITÉ DE BIBLIOTECA E INFORMACIÓN. *Nueva Estructura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados LVII Legislatura, septiembre de 1999.

DIARIO de los Debates del Constituyente de 1916-1917.

DIRECCIÓN GENERAL DE CRÓNICA PARLAMENTARIA, *Diario de los Debates*, México, tomo IV, 6 de enero de 2000.

FERRER Muños, Manuel. *Aspectos de la reelección en México*, Sociedad de Estudios Legislativos A. C., 6 de enero de 1999.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *Las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, en política y procesos legislativos*, México, 1985.

OCHOA Campos, Moisés. *Los debates sobre la no reelección*, México, Cámara de Diputados XLVIII Legislatura, 1971.

RABASA, Emilio, *mexicano esta es tu constitución*, Cámara de Diputados, 1997

VALADEZ, Diego. *La reelección en el poder legislativo*, México, Procuraduría General de la República, 1987.

iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para permitir la reelección inmediata de los legisladores; Cámara de Diputados el 29 de octubre de 1998, Diario de los Debates.

TESIS

CAMPILLO Toscazo, Maura E. *La asesoría parlamentaria en México: el apoyo del staff en la Cámara de Diputados 1988 – 1997*. Tesis de licenciatura en Ciencia Política, ITAM. México, 1996

CAMPOS, Emma Rosa. *Un congreso sin congresistas: la no reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano*, México. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas, ITAM, 1996.

CAREAGA Tagueña, Maité. *Reformas Constitucionales que fracasan: el caso de la reforma reeleccionista del Congreso Mexicano 1964-1965*. México, Tesis de Licenciatura ITAM, septiembre de 1996.

MEDIOS ELECTRONICOS

CONSTITUCIONAL, versión electrónica de la Revista Crónica Legislativa, localizada en la siguiente dirección de Internet:

<http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/anali2.htm>

ESTUDIO COMPARATIVO: Reino Unido, Italia, Alemania, España y Francia., DPI-12-JUNIO, 2000, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, Biblioteca del H. Congreso de la Unión. Su versión electrónica puede ser localizada en la siguiente dirección en Internet:

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/repoince.htm>

EL INFORMADOR Diario independiente, Guadalajara, Jalisco, México

<http://148.245.26.68/lastest/2005/Febrero/12Feb2005/11ed01a.htm>

El Universal online, México

http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/web_editoriales_new.detalle?var=26655