

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ACATLAN**

**LA REELECCIÓN EN EL H. CONGRESO DE LA UNIÓN:  
UNA LUCHA POR EL PODER**

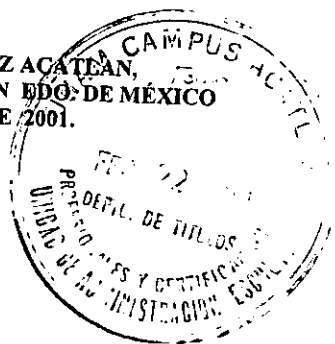
**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
P R E S E N T A**

**ROSA BELÉN FABIÁN CRUZ**

**ASESOR  
LIC. JUAN BRAVO ZAMUDIO**

**SANTA CRUZ ACATELÁN,  
NAUCALPAN EDO. DE MÉXICO  
FEBRERO DE 2001.**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

---

***LA REELECCIÓN EN EL H. CONGRESO DE  
LA UNIÓN:  
UNA LUCHA POR EL PODER***

---

A mis Padres, Manuel y Rosa (*en memoria*)

A mis hermanos, Víctor, Antonio y Berenice

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero agradecer a todos mis maestros quienes contribuyeron en mi formación a lo largo de dieciocho años, muy especialmente a mis sinodales quienes me brindaron su apoyo, experiencia y conocimiento en la revisión y corrección del presente trabajo.

A los grandes amigos y compañeros que la vida ha puesto en mi camino, especialmente a Pablo, Gabriel, David, Zamudio, Hilda y Javier, por motivarme a seguir adelante en los momentos difíciles, por su confianza y apoyo.

Al Lic. González, por enseñarme el verdadero sentido de la vida, por su dedicación, colaboración, paciencia e inmenso amor, gracias por quererme un poquito.

Finalmente, mi más profunda gratitud para mi padre, su esposa y mis hermanos, por su incondicional cariño, por la confianza y por el apoyo que me han brindado a lo largo de mi vida.

Papá, por la *beca* que me has brindado a lo largo de tantos años, por tu infinito amor y confianza.

Mamá, aunque no estés conmigo, por haberme dado la vida y una familia maravillosa, tu recuerdo siempre será un aliciente para seguir adelante.

---

---

## ÍNDICE

	Página
<b>Introducción</b> .....	1
 <b>CAPITULO I</b> <b>Estado y División de Podres</b>	
1.1 Antecedentes .....	8
1.2 Estado .....	9
1.2.1 Las funciones del Estado .....	12
1.3 Teoría de la división de poderes .....	13
1.3.1 La teoría de Montesquieu .....	15
1.3.2 La división de poderes en México .....	22
1.4 Democracia y división de poderes.....	25
1.4.1 División de poderes y sistema político mexicano.....	27
1.4.2 Sistema de gobierno y partidos políticos .....	29
 <b>CAPITULO II</b> <b>Antecedentes Históricos</b>	
2.1 Antecedentes .....	32
2.1.2 El reeleccionismo porfirista .....	33
2.1.3 El antirreleccionismo en el Plan de San Luis .....	34

2.2. La Constitución de 1917 .....	35
2.2.1 La reforma constitucional de 1932 - 1933 .....	37
Artículo 83 constitucional .....	38
Artículo 59 constitucional .....	38
2.3 El Debate de 1964 - 1965 .....	40

### CAPITULO III

#### El Legislativo ante su reelección

3.1 El H. Congreso de la Unión .....	46
La Cámara de Senadores .....	50
La Cámara de Diputados .....	51
3.2 Sufragio efectivo: Sí reelección .....	51
3.2.1 El fortalecimiento del poder legislativo como parte de la reforma del Estado .....	52
3.2.2 Perspectivas de reelección .....	53
3.2.3 Comentarios generales .....	56
3.3 Cuadros comparativos sobre reelección .....	63
3.4 Argumentos a favor de la reelección legislativa .....	79
3.4.1 Argumentos en contra de la reelección legislativa .....	84

### CAPITULO IV

#### El fortalecimiento del poder legislativo

4.1 Las atribuciones del poder legislativo .....	88
4.1.1. Las relaciones con el poder judicial .....	96

4.2 La división de poderes y la modernización legislativa .....	97
4.3 Servicios de apoyo para el trabajo legislativo .....	98
El papel de las comisiones dentro de la Cámara de Diputados .....	99
4.4 El conocimiento de la temática a legislar .....	103
4.4.1 La profesionalización del legislador .....	103
4.4.2 El peligro de los cacicazgos .....	104
4.4.3 La inasistencia en la cámara de diputados .....	107
4.5 La nueva Ley Orgánica del H. Congreso de la Unión .....	108
4.6 El equilibrio: entre la renovación y la experiencia .....	109
4.7 Los riesgos de la democracia .....	112
4.7.1 Las 18 carreras mas largas en el poder legislativo (1930 - 2000) .....	115
4.8 Otros argumentos asociados.. .....	117
 <b>Conclusiones</b> .....	 119
<b>Anexo</b> .....	126
<b>Bibliografía y hemerografía</b> .....	131



## INTRODUCCIÓN

**M**éxico esta constituido en una República representativa, democrática y federal, donde la soberanía popular es ejercida por medio de los poderes de la unión en los casos de competencia federal, y por los de los estados por lo que toca a sus regímenes interiores.

En ambas ordenes de competencia, el gobierno se integra por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, cuyas facultades y desempeño requieren una eficaz relación de equilibrio, colaboración y complementación.

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 república. 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 artículo 59 de nuestra Carta Magna, en lo referente al principio de no reelección consecutiva.

El debate sobre la reelección en el 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. A partir de entonces, la discusión sobre el eventual restablecimiento de la reelección legislativa, se había dado de manera recurrente pero con escaso impacto en el interés público del país.

A partir de la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, la polémica resurgió con fuerza al interior de las propias fracciones parlamentarias, en los medios académicos y de comunicación, de esta forma la propuesta reelectiva se ubica en la transición política que vive México, de modo que su discusión ha estado presente en la conformación de la agenda para la Reforma del Estado y, previsiblemente, será objeto de análisis y debate en la presente 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 relevancia política cada vez mayor en la vida de la República, pero que también conlleva a consecuencias previsibles en 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.

El objetivo principal de este trabajo es el de realizar un estudio crítico de la propuesta de reelección legislativa consecutiva en el contexto actual de las instituciones mexicanas e identificar y establecer los eventuales inconvenientes de la práctica de dicha reelección, determinar si la reelección legislativa consecutiva provocaría un mayor desarrollo de la vida política nacional y de los principales actores del proceso de democratización, (órganos de representación nacional, partidos políticos, ciudadanía, etc.), de esta investigación surgen algunas preguntas como son: ¿La reelección consecutiva fomentaría la profesionalización y autonomía del poder legislativo dentro de una 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?; éstas son algunas preguntas que surgen de esta investigación y que evidentemente se perciben como importantes e inciertas.

Por ello, se plantea el examen de la propuesta de reelección legislativa, 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 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 institucionales 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"<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Careaga Tagueña, Maité. *Reformas constitucionales que fracasan: el caso de la reforma reeleccionista en el Congreso Mexicano 1964-1965*. México, Tesis de licenciatura ITAM, septiembre de 1996, p.2

Sin lugar a duda, alrededor del mundo existen varios países con diversos regímenes políticos en donde la reelección consecutiva es permitida, ya sea indefinida o limitada, sin embargo aún cuando la gran mayoría éstos países adopten esta medida, debemos considerar las condiciones políticas existentes, bajo las cuales la no reelección consecutiva ha propiciado en México, una estabilidad y un equilibrio de poderes.

Existen poderosos argumentos para defender la introducción del principio de la reelección en todos los puestos de elección popular, sin embargo, por las propias características históricas y evolutivas del sistema político mexicano, es muy claro que mezclar la reelección presidencial con cualquier otro caso de reelección puede ser muy complicado. La no reelección presidencial tiene una historia particular, determinada en gran medida por la experiencia de la dictadura de Porfirio Díaz, que hay que analizar siempre por separado, ya que a pesar de ser cuestiones referidas al mismo tema ameritan sin duda un tratamiento diferenciado. Para obtener conclusiones válidas sobre ambas reelecciones un análisis serio no las puede mezclar, porque si se mezclan es posible, (como de hecho ha pasado ya en México) que se confunda el diálogo y no se llegue a soluciones acertadas.

Este 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<sup>2</sup> 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 tres 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. Por tercera ocasión, se discutió en octubre de 1998 dentro de la Cámara de Diputados aunque sin resultados concretos.

Jeffrey Weldon y Benito Nacif, aseguran que la no reelección legislativa produce efectos indeseables para un sistema representativo. Por una parte se le atribuye que obstaculice la responsabilidad de los legisladores frente a su electorado, así mismo, que dificulte la acumulación de experiencia, la profesionalización y especialización de los diputados y senadores, es decir, la carrera parlamentaria, por otra parte se piensa que mientras no exista reelección consecutiva, no podrá haber un verdadero equilibrio entre poderes.

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 originar puede ser mas perjudicial que benéfico.

---

<sup>2</sup> Para Benito Nacif, en México no ha operado el sistema presidencial construido por la Constitución de 1917, sino una forma de presidencialismo o un hiperpresidencialismo mexicano, el cual se caracteriza por la existencia de un gobierno unitario, la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente, y la subordinación del poder legislativo al poder ejecutivo; diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales. Nacif, Benito. *El congreso mexicano en transición: cambios y continuidades*. México, CIDE, 1999, P.24

---

---

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 olvidan que también existen desventajas las cuales, considerando la transición política<sup>3</sup> que atraviesa actualmente nuestro país puede generar una mayor desestabilidad y credibilidad de los actuales legisladores, así como de los partidos políticos.

Las razones de tipo personal y profesional que me motivaron a realizar esta investigación; obedecen a que mi desempeño profesional se ha desarrollado dentro de la Cámara de Diputados, brindándome la oportunidad de conocer a fondo el proceso legislativo, los vicios y aciertos que existen dentro de éste, así como el de incrementar mi interés sobre el tema de la Reelección Legislativa Consecutiva, por tratarse de un tema actual y de gran importancia dentro de la agenda mexicana de cambio institucional.

Para llevar a cabo ésta investigación, se procedió en términos de metodología de la siguiente manera: con el objeto de conocer las discusiones parlamentarias y extraparlamentarias respecto de la reforma al artículo 59 Constitucional se reviso el Diario de los 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

---

<sup>3</sup> 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. *cf.* Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, p.18

escritos de los diversos participantes en los debates sobre 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 1965, 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 en Octubre de 1998, la exposición de motivos y argumentos planteados a fin de considerar los beneficios que la reelección inmediata generaría, así mismo 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.

## **CAPÍTULO I.**

### **ESTADO Y DIVISIÓN DE PODERES**

#### **1.1 ANTECEDENTES**

**L**a división de poderes ha sido una de las piezas maestras 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 y jurisdiccional; 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 de nuestro Estado y de los poderes que lo conforman. Dentro de estos poderes encontramos al Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.



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. Algunos han criticado, cuestionado e incluso la han tachado de ser una forma de obstaculización para el Estado Moderno. 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 presencia del Estado es determinante tanto en la vida pública como privada de cualquier nación, ya que busca no solamente la mejor manera de asegurar la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad, sino que, además es el eje alrededor del cual gira el complejo mundo de lo jurídico, la política, la cultura, la ideología, etc.

Debido a las múltiples y variadas definiciones acerca del Estado, únicamente nos limitaremos a agruparlas, de manera breve, de acuerdo a sus principales corrientes teóricas: marxista jurídica, estructural - funcionalista y hegemónica. La conceptualización se hará tomando en consideración únicamente su carácter sustancial, es decir, su género y diferencia específica.

El marxismo ortodoxo 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) no son más que el reflejo, en última instancia, de las relaciones económicas de

producción por lo que ésta es el verdadero hogar y escenario de la lucha de clases. Desde esta perspectiva, el Estado no es más que la superestructura de la dominación política ejercida por una clase privilegiada que busca preservar sus intereses económicos. Una vez que la revolución proletaria (socialista) suprime la dominación burguesa y la propiedad privada, desaparecerá el Estado.<sup>1</sup>

En contraste con 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.<sup>2</sup>

Esta concepción la enriquecieron los juristas y 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<sup>3</sup>. Tradicionalmente sus elementos son: territorio, población y gobierno.

Para 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 vida social transcurra con normalidad y sin fenómenos patológicos,<sup>4</sup> esta tiene que estar regulada y controlada por un ente colectivo, encargado de preservar e incluir al individuo una forma moral de vida y, al mismo tiempo, de imponer entre los hombres un espíritu de disciplina.

---

<sup>1</sup> Marx, Karl. *Miseria de la filosofía*, Buenos Aires, edit. Sinus, 1970, p.43

<sup>2</sup> Weber, Max. *Estado y sociedad*, México, F.C.E, 1964, pp. 43-44

<sup>3</sup> García Máynez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*, México, edit. Porrúa, 1958.

<sup>4</sup> Que desquebrajen, transgredan o rompan las normas sociales, los funcionalistas le otorgan al concepto de "patología" a la connotación de enfermedad social.

Los funcionalistas conciben 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,<sup>5</sup> 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.

De acuerdo con éste escritor, 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 veremos, las tres primeras opciones tienden subjetivamente 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 encarado 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

---

<sup>5</sup> Poulantzas, Nicos. *Poder político y clases sociales en el capitalismo*, México, Siglo XXI, 1985, pp. 42 -46

Estado y el Derecho; es verdad que dentro del Estado moderno la dimensión jurídica juega un papel muy importante, pero no menos importante es la realidad sociopolítica.

### 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 determinadas 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.
2. Además, 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.
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, en la cual se encuentra la función gubernamental o de alta dirección del Estado: Función Ejecutiva.

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).”<sup>9</sup>

### 1.3 LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Para que el poder no se convierta en un fin en sí mismo y devenga en totalitarismo, este 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.

Antes de nuestra era cristiana Platón (428 - 348), afirmó en su obra *La República*: “todo el poder a la razón”, es decir, al Estado. 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.

---

<sup>9</sup> Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*; México, 17 ed. edit. Porrúa, 1982. pp. 184-186

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, como se sabe, que llegaron a precisarse en el pensamiento de Locke y de Montesquieu. Aristóteles en su política, en efecto había dividido las múltiples funciones del Estado en tres principales: la asamblea deliberante (“las deliberaciones sobre asuntos de interés común”), el grupo de magistrados (“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.<sup>7</sup>

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).”<sup>8</sup>

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

---

<sup>7</sup> Ello resultó de aplicar el pensamiento francés, esquemático y abstracto, a las prácticas de la política inglesa.

<sup>8</sup> Sayeg Helú, Jorge. *El poder legislativo mexicano*. México, edit. Trillas, p.8

leyes a su intereses personales, las desviarían del fin de la sociedad al que deben ir encaminadas.

Sobre sus concepciones, Montesquieu elaboraría la clásica doctrina 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 independientemente y autónoma, reconociendo 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. <sup>9</sup>

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 Brède 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 y queda sujeto a las influencias de la misma y

---

<sup>9</sup> Barroso Acosta, Pilar. *et al. El Pensamiento Histórico Ayer y Hoy*. Tomo II, México, Unam, Enep Acatlán, 1991 p.87

que es afectado igualmente por los factores geográficos. 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 1648), el respeto a los jueces que equilibran la fuerza del Poder Ejecutivo, que se encontraba representado en la Colonia Británica, escribió su libro *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 dieron base a Montesquieu para elaborar 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 fuerzas y contrapesos, 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.<sup>10</sup>

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 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 sistemáticamente se oponga al 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 cooperación, una coordinación entre los poderes formando una unidad que es el gobierno del Estado, y los tres se coordinan para el ejercicio de la actividad del propio Estado.

---

<sup>10</sup>Montaño, Jorge. *Antología de Textos sobre pensamiento político universal*, México, PRI, 1987.

Se encuentran muchas semejanzas entre la división tripartita del poder de Montesquieu y las que 21 siglos antes formulara Aristóteles quien distinguió las tres funciones capitales en *la polis griega*, y si Montesquieu coincidió con él en cuanto a la calidad de las funciones diferenciales, no empezó por separar a las funciones para llegar a dividir los órganos como lo hizo Aristóteles atendiendo a un criterio divisionista del trabajo, sino que partiendo de la división de órganos y poderes separo colonariamente las funciones, a Montesquieu ya no importaba sino limitar el poder público y asegurar la libertad; en el criterio no era tanto dividir el trabajo, cuanto establecer un sistema de equilibrio de frenos y contrapesos.<sup>11</sup>

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 rodajes 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.

---

<sup>11</sup>*Ibid.* p. 125

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, ha cristalizado en textos constitucionales que no lo han adoptado de manera absoluta, sino que siguen 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 reciproca vigilancia, en virtud de que estando perfectamente delimitados sus campos, cada con su propia esfera evitará salirse de ella, y que los otros poderes puedan también inmiscuirse en su correspondiente esfera 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 en 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 órgano estatal, el órgano jurisdiccional, definirá, y establecerá la norma precisa cuya aplicación se requiera.<sup>12</sup>

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 la marcha del Estado moderno, cuya actividad requiere un mejor entendimiento y relaciones entre los órganos de Estado y una mayor flexibilidad en la atribución de las funciones que les corresponden.

---

<sup>12</sup>Porrúa Pérez, Francisco. *op.cit.* p.187

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, como Esposito<sup>13</sup> 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.

---

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 389

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 la 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 LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO

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 mas de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131. Se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>Rabasa, Emilio O. *Mexicano esta es tu Constitución*. México, Cámara de diputados, p. 179.

Las constituciones de 1824, 1857 y 1917, leyes fundamentales otorgadas por el pueblo de México, han consagrado la división de poderes, concepto medular contenido 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, del Estado Constitucional, 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 aun 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 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 Judicial; 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 fija 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 redimencionando 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 sociedad cada vez mas 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 esta 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 poderes es la esencia del sistema democrático. Hay que recordar también que el poder público, como lo marca nuestra constitución, 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 (o de quienes mandan y obedecen) 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. Asimismo, 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, éstos se someten , ya sea por sus propias convicciones, ya sea por 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.<sup>15</sup> Así el grupo dirigente que ostenta el poder político de una sociedad tiene la capacidad para mandar, para exigir u ordenar.

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 es 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.<sup>16</sup>

No debemos olvidar que el tipo de gobierno de un país no lo define únicamente los preceptos constitucionales, sino que es necesario considerar también la constitución extrajurídica, es decir, la que se basa en prácticas, tradiciones culturales, actitudes y expectativas de los actores políticos el sistema electoral y el régimen de los partidos políticos.

---

<sup>15</sup> Burdeau, Georges. *Método de la ciencia política*. Buenos Aires, Argentina edit. Depalma, 1964

<sup>16</sup> Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, México; FCE, 1986, p.136

“En los sistemas constitucionales hay una 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. Es eso lo que los sociólogos llaman propiamente caos de anomia, en los cuales va gradualmente desapareciendo el marco de referencia, la sociedad se desencanta, se desmotiva, se desentiende. Hasta la suerte misma que pueda correr el sistema deja de interesarle y se termina en lo que los niños con su inocencia, pero con su gran y certera claridad dicen en dos palabras: todo vale. Es decir no hay marco de referencia o parámetro entre el bien y el mal, entre lo lícito y lo ilícito, entre lo permitido y lo prohibido, estos son los procesos de deslegitimación que tiene por lo general un punto de arranque en el debilitamiento de los sistemas de garantías.<sup>17</sup>”

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.

#### 1.4.1 DIVISIÓN DE PODERES Y SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

El sistema político mexicano ha tenido tres grandes ciclos casi de la misma duración: treinta años, durante el siglo XX, el primero abarca desde 1900 hasta 1929, periodo durante el cual se gestó y estalló la Revolución Mexicana de 1910, el segundo, que ha sido definido como el de la institucionalización revolucionaria el cual corresponde a la consolidación y desarrollo del régimen integrado por un partido hegemónico con el fortalecimiento de la institución presidencial (presidencialismo). El tercero tiene como parteaguas el movimiento estudiantil de 1968 y las crisis económicas recurrentes de los sexenios posteriores.

<sup>17</sup> Vanossi, Jorge Reinaldo, *El Derecho*. Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, 1994. P. 2, número 8580. Año XXXII,

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 fuerte burocratización, fuertemente corporativista<sup>18</sup> y clientelar.

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

De acuerdo con el maestro Juan Felipe Leal,<sup>19</sup> lo más destacado del sistema político mexicano fueron las facultades extraconstitucionales mediante las cuales el ejecutivo puede nombrar a los secretarios de Estado, ministros de guerra, gobernadores, diputados y senadores.

---

<sup>18</sup> 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

<sup>19</sup> Leal, Juan Felipe; *Estado mexicano burocracia y sindicatos*, México, edit. El caballito, 1977. P.81

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 cargos y ascensos.<sup>20</sup>

A partir de 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 este 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 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.

---

<sup>20</sup> González Casanova, Pablo. *Los partidos políticos en México*, Edit. Era, México 1984, P.33

Un punto medular dentro del sistema de gobierno es la forma en que opera con relación al 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 funcionara diferente si existe un bi o multipartidismo, un solo partido o un partido predominante.

En México, por décadas, se ha tenido el sistema de partido predominante o hegemónico<sup>21</sup>, en el cual la mayoría de los legisladores federales y locales pertenecían a ese partido al cual también pertenecía el titular del poder Ejecutivo, surgiendo 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?”<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> 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, Nestor; (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.

<sup>22</sup> Nacif, Benito. *Op.Cit.* p. 9

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, asimismo, su capacidad efectiva de operar como freno y contrapeso a la autoridad presidencial fue prácticamente nula. En tanto 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.

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 esta 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 mas 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.

## CAPÍTULO 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, 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”.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup>Camargo, Pedro Pablo. *Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México*. México, UNAM 1965, P. 34



caída definitiva de Santa Anna anunció la etapa de la reforma liberal y el principio de una era republicana que fue preciso defender con las armas en la mano.

Pero una nueva dictadura trató de perpetuarse con la continua reelección de Porfirio Díaz. Y la amarga experiencia histórica del santannismo y del porfirismo hicieron que la Revolución Mexicana brotara enarbolando la bandera de "Sufragio Efectivo; No Reelección."

### **2.1.2 EL REELECCIONISMO PORFIRISTA**

En cuanto logró obtener el poder, a partir del 23 de noviembre de 1876 en que ocupó la capital de la República, Porfirio Díaz 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).

Con el fin de perpetuarse en el mando de la Nación reformó la Constitución en varias ocasiones, llegándose a permitir 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 hubo de 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 a un neocolonialismo anacrónico".<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> *Ibid.* p.58

El régimen porfirista presentaba agudos rasgos de decrepitud en 1910 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, Y esta había de estallar incontenible. Una de esas 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 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.

### 2.1.3 EL ANTIRRELECCIONISMO EN EL PLAN DE SAN LUIS

El cómputo oficial de las elecciones de 26 de junio de 1910, dio a Porfirio Díaz la abrumadora cifra de 18,625 votos, contra escasos 196 en favor de Francisco I. Madero<sup>3</sup>, 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. 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 Antirreleccionista), a tomar el camino de la lucha armada, o para decirlo más propiamente, el de la Revolución, para

---

<sup>3</sup> Ochoa Campos, Moisés. *Los debates sobre la no reelección*, México, Cámara de Diputados XLVIII Legislatura, 1971 p. 37

demoler, con todas sus consecuencias, la estructura del viejo régimen. Madero lanzó el "Plan de San Luis," que fechó el 5 de octubre de 1910, en donde en el punto dos desconocía el gobierno de Porfirio Díaz, y en el punto cuatro establecía:

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.<sup>4</sup>

El Plan de San Luis tenía que ser, forzosamente, antirreleccionista, para derrumbar políticamente el aparato opresor. Por ello Madero califica de palabras claves las de "Sufragio Efectivo y No Reelección", el Plan de San Luis, se convirtió en 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 enarboló 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 Venustiano Carranza estableció claramente que: "El Presidente entrará a ejercer su cargo el 1 de diciembre, durará en el cuatro años, y nunca podrá ser reelecto". El dictamen de la segunda comisión (artículos 80 a 90 y 92) dice lo siguiente en relación con la no reelección presidencial:

---

<sup>4</sup> *Constitución Política Mexicana; con reformas, adiciones y leyes.* México, Andrade, ediciones; 1950, p. 86

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 mas completa No Reelección.<sup>5</sup>

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."<sup>6</sup>

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 hacia la 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

---

<sup>5</sup>Camargo, Pedro Pablo. *op. cit.* p. 37

<sup>6</sup>*Ibid.* p.187

Calles, siendo jefe máximo de la Revolución (aunque ya no Presidente), decidió extender la no reelección a los legisladores como mecanismo para subordinar 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 esta no dependería del electorado (como sucede en los países democráticos) 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 mas una medida de orden político, desvirtuando en los hechos la separación formal de poderes que consagra la Constitución Mexicana,

### **2.2.1 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 permitiéndosela a estos 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 siguiente 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 ningún, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.”<sup>7</sup>

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.”<sup>8</sup>

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.

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

---

<sup>7</sup> Rabasa, Emilio O. *op.cit.* p. 63

<sup>8</sup> *Ibid.* p. 74

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 entonces 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 Alvaro 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 priistas 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.”<sup>9</sup>

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 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.

### 2.3 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 este 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”

---

<sup>9</sup>Campos, 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



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 costumbre.<sup>10</sup>

El 27 de diciembre, 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 priistas, 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

---

<sup>10</sup>Careaga, Maité. *op. cit.* P. 19

cumplido la representación eficazmente. Este dictamen también difería de la iniciativa 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 en 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."<sup>11</sup>

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 duró 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 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

---

<sup>11</sup> *Ibid.* p.33

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 lograr el desenvolvimiento cívico que anhelaba la población, por lo cual dicha reforma era innecesaria.”<sup>12</sup>

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 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.

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

---

<sup>12</sup>Valadez, Diego. *La reelección en el poder legislativo*, México, Procuraduría General de la República, 1987, P. 84

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 negativa de la reelección, según la cual esta es casi un sinónimo de la Dictadura.<sup>13</sup>

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.

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

---

<sup>13</sup> Aguilar Camín, Héctor. "Sufragio Efectivo: Sí Reección", en *La jornada*, 26 de Julio de 1999, p.1, 26

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 gobernantes en turno.”<sup>14</sup>

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.

---

<sup>14</sup>*Ibid.* p.26

## **CAPÍTULO III**

### **EL 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.

El sistema bicameral tiene su origen, al menos doctrinario, en las reformas norteamericanas, a partir de las cuales se estableció la asamblea dividida en dos Cámaras: la Alta o Senado, en la que cada estado de la federación tiene la misma representación, y la Baja, llamada Cámara de Representantes, compuesta por Diputados de acuerdo al número de votantes.

En la Constitución Federal de 1824 se adoptó, el sistema bicameral, depositándose el poder Legislativo en una Cámara de Diputados, configurada con fundamento en la representación del pueblo y, en una Cámara de Senadores donde la representación se hacía tomando como fundamento la estructura federal de los Estados, 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 contrapesos y balanzas del modelo político estadounidense.

Dentro de las ventajas de un sistema bicamaral encontramos las siguientes:

1. En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra 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.
2. La rapidez en las resoluciones necesarias en el Poder Ejecutivo, no es deseable en la formulación de leyes; la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas.
3. El tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar 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 cuáles 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 hacendaria
- 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) Hacendarias.
- 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 en 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 senadores 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. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Rabasa, Emilio. *op. cit.* p.190

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."<sup>2</sup>

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

Para estar en condiciones de realizar un análisis realista y proponer la implantación de la reelección legislativa inmediata no se puede atender solamente razones de orden teórico, se deben estudiar también algunas condiciones del orden político mexicano, ya que sin comprender estas condiciones es imposible realizar propuestas que quizá sean atractivas desde un punto de vista sistemático, pero que seguramente tendrán dudosa viabilidad práctica.

Por lo anterior se tiene que poner en evidencia cuáles podrían ser los efectos y vicios de implantar dicha reelección, cuáles las condiciones políticas en las que se daría y los cambios que podría provocar. Hechos históricos nos demuestran que la reelección fue una manera de

---

<sup>2</sup>*Ibid.* p. 187

aceptar que algunas elecciones eran fraudulentas, hechas a la voluntad del gobierno siendo una medida sana para disminuir los costos de una práctica enferma contra el fraude electoral del gobierno, por lo que fue necesario establecer la no reelección. Hoy en día las elecciones federales en México no son más un asunto del gobierno y ya no puede manipularlas los gobernantes en turno, como lo expreso 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.<sup>3</sup>

### **1.2.1. 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; delimitando 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.

---

<sup>3</sup>Aguilar Camín, Hector. *op. cit.* p.14

En la Propuesta más reciente sobre la reforma del Estado mexicano en 1996 el Ejecutivo Federal hizo eco en las fuerzas representativas de nuestro país, en donde dentro de los puntos más importantes se encuentra la reforma de los poderes públicos, sobresaliendo 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, como 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**

Diputados del PRI, PAN, PRD e independientes presentaron ante el pleno de la Cámara de Diputados dos iniciativas 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 por el priista Mauricio Rossell Abitia, plantea que solo sean reelectos quienes hayan obtenido la mayoría en 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<sup>4</sup>

El 29 de Octubre de 1998, el diputado Mauricio Rossell Abitia, en nombre de los integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional sometió a consideración de la Cámara de Diputados, la iniciativa por la que se reformaría el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, argumentando 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 mas representativas, avanzar en la democracia.<sup>5</sup>

Atendiendo a los argumentos planteados se formulo una iniciativa, mediante la cual se pretendió reformar el artículo 59 Constitucional, los puntos más importantes son 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 seguimiento y fiscalización de las acciones correspondientes al Poder Ejecutivo y Judicial.

---

<sup>4</sup>Castrillon Valdés, Julio. "Beneficiar la carrera parlamentaria," en *Crónica Legislativa*, México, 30 de Octubre de 1998, p.11

<sup>5</sup>Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, México, 29 de Octubre de 1988. No. 26, primer periodo ordinario, año de ejercicio II, P.31

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.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 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.

### 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 Dip. Rossell es 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 Dip. Rossell Abitia afirma:

“El Poder Legislativo, es el poder de la pluralidad democrática, viva expresión de las corrientes políticas e ideológicas; sin embargo, en nuestro país ha sido tradicionalmente un poder subordinado, sin grandes atribuciones de control sobre el Ejecutivo y con una regulación plagada de lagunas legales producto del desuso de muchas de sus facultades originales.”<sup>7</sup>

Así mismo opina:

---

<sup>7</sup>Diario de los Debates, *op.cit.* p.33.



La aplicación del principio de No Reelección inmediata a los miembros del Poder Legislativo constituye un serio obstáculo para la profesionalización de este órgano colegiado y la elevación de la calidad de las personas que llegan a las Cámaras; menosprecia la experiencia y los conocimientos adquiridos por quienes se han desempeñado alguna vez como legisladores; entorpece el desarrollo de una carrera parlamentaria, al obligar a los legisladores a alternar su desarrollo profesional en el Congreso con otras actividades políticas o trabajos en la Administración Pública. Se dificulta también la conformación de un espíritu de cuerpo y de una tradición parlamentaria, la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad parlamentaria y experta.<sup>8</sup>

Por otra parte, argumenta que mientras no exista reelección inmediata el Poder Legislativo no podrá llegar a ser un poder fuerte que contrapesa al Ejecutivo ya que el legislativo no contará con los elementos necesarios para realizar su trabajo, al respecto opina:

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.<sup>9</sup>

Por su parte el Dip. José Adán Denize Macías del Partido Acción Nacional (PAN) explica:

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 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."<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp.33-34

<sup>9</sup> *Ibid.*, p.34

<sup>10</sup> *Ibid.* p.34

Al respecto el Dip. Mauricio Rossel, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), comenta:

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 lo quiera. Por un lado existe una dirección política de larguísimo 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.<sup>11</sup>

El Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Dip. Bernardo Bátiz Vázquez del Partido Acción Nacional, opina:

"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"<sup>12</sup>

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 contrapeso entre los poderes. Muchos son los argumentos a favor de la reelección, aún cuando no todos tienen justificaciones reales; sin embargo diversos factores, como lo 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

---

<sup>11</sup>Ibid. p. 34

<sup>12</sup>M. Pavón, Salvador, "Analizan diputados la reelección legislativa," en *El sol de México*, 29 de Agosto de 1999, p. 53

reelección no fue aceptada, en ese entonces se habló mucho de la existencia de intereses políticos hacia la reelección por parte del Ejecutivo. Ahora, 34 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 la reelección como lo menciona el Dip. Rossell.

En una entrevista realizada por la revista Siempre al Dip. Santiago Creel (del Partido Acción Nacional) comenta 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."<sup>13</sup>

Por su parte el diputado Independiente José Adán Denize Macías expone ciertas medidas que el considera pertinentes a fin de fortalecer al Poder Legislativo, y a través de los cuales pretende lograr un mayor equilibrio de poderes y una mejor supervisión del Ejecutivo, al señalar lo siguiente:

---

<sup>13</sup>Creel Miranda, Santiago. "Reelección de alcaldes y legisladores, la del Presidente ¡NO!", en *Siempre*, Julio 23 de 1998, p.25

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 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.<sup>14</sup>

Así mismo el Dip. Denize propone ciertas modificaciones y adiciones constitucionales las cuales tienen como objetivo el profesionalizar y responsabilizar las tareas legislativas, entre las que se destacan:

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 corresponden al Poder Judicial.

---

<sup>14</sup> Diario de los debates. *op.cit.* p.35

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, también se habla sobre un verdadero equilibrio de poderes y, sobre el compromiso de nuestros 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 experiencia 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 le 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.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup>Castrillon Valdés, Julio. "Congreso Mexicano Amnésico" en *Comunicado*, Cámara de Diputados, 31 de Agosto de 1999.

El Senador Alfredo Ling Altamirano del Partido Acción Nacional (PAN) opina:

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.<sup>16</sup>

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.

El Senador Altamirano explica al respecto:

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.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup>Ling Altamirano, Alfredo; "Poder Legislativo de Neófitos," en *El Universal*, 4 de enero de 1999, p. 4

<sup>17</sup>*Ibid.* p.4

REELECCIÓN LEGISLATIVA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS,  
1934-1997  
(P.R.I.)

No. de elecciones	No. de diputados	Porcentaje
1	3,144	86.7%
2	399	11.0%
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 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

(P. A. N.)

No. de Elección	No. de diputados	Porcentaje
1	407	85.3 %
2	50	10.5 %
3	13	2.7%
4	7	1.5 %
Total Diputados	477	10 %
Total 1 Elección	407	85.3 %
Total Reelectos	70	14.7%

Fuente: *Idem.* p. 66

De los 477 diputados pertenecientes al Partido Acción Nacional (PAN), solo el 14.7 de ellos, es decir 70 de ellos regresaron a la cámara en más de una ocasión.



(P.R.D.)

No. de Elecciones	No. de Diputados	Porcentaje
1	145	85.8 %
2	17	10.1 %
3	7	4.1 %
Total Diputados	169	100 %
Total 1 Elección	145	85.8 %
Total Reelectos	24	14.2 %

Fuente: *Idem.* p. 66

De 169 diputados pertenecientes al Partido de la Revolución Democrática, solo el 14.2% es decir, 24 de ellos a regresado a esta cámara en mas de una ocasión.

Se tomaron en cuenta sólo las tres fuerzas políticas más importantes hasta la fecha, sin embargo se presenta de una manera más general, el número de reelecciones que se han dado dentro de los 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 POLITICAS**

Partido Político	Total de diputados	Total 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.)
Numero 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	95.80 %	
Reelectos	28	4.20 %	
2 Elecciones	27		
3 Elecciones	1		

Fuente: *Idem.* p. 93

De los 668 Senadores, pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (PRI), solo 28 de ellos se ha elegido en más de una ocasión. (4.20%).

**P.A.N.**

	No.	%	% de S.T.
Senadurías	25	-----	3.40 %
No. de senadores	25	100 %	
1 Elección:	25	100 %	
Reelectos	0		

Fuente: *Idem.* 97

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

**P.P.S.**

	No.	%	% de S.T.
Senadurías	1	-----	-----
No. de senadores	1	100 %	
1 Elección:	1	100 %	
Reelectos	0		

Fuente: *Idem.* p. 99

El Partido Popular Socialista solo en una ocasión tuvo un representante en la cámara de senadores y, este no fue reelecto para el mismo cargo.

**P.R.D.**

	No.	%	% de S.T.
Senadurías	12	-----	1.60 %
No. de senadores	11	100 %	
1 Elección:	10	90.90 %	
Reelectos	1	9.10 %	
2 Elecciones	1		

Fuente: *Idem.* 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 9.10% 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 conformado desde 1934 a la fecha, 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**

<i>PERIODO</i>	<i>LEGISLATURA</i>	<i>TAMAÑO DEL SENADO</i>	<i>NO. DE SENADORES PRIISTAS CON EXPERIENCIA ANTERIOR EN EL SENADO</i>	
			<i>No.</i>	<i>%</i>
1934 - 1940	XXXVI - XXXVII	58	-----	-----
1940 - 1946	XXXVIII - XXXIX	58	-----	-----
1946 - 1952	XL - XLI	58	2	3.5
1952 - 1958	XLII - XLIII	60	0	0.0
1958 - 1964	XLI - 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
1988 - 1994	LIV - LV	128	6	20

1991 - 1997	LV - LVI	128	1	2.9
1994 - 2000	LVI - LVII	128	5	5.2
Total de escaños y número de escaños ocupados por priistas con experiencia:		733	30	4.1%
Total de senadores priistas electos:		668	28	4.2%

Fuente: *Ídem* p.91

La tabla anterior muestra el número y porcentaje de senadores pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (PRI), que se reeligieron para el mismo cargo, en otra legislatura. De los 668 priistas 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 del PRI (diputados y sendoes), desde 1934 hasta 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 más 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 Cámara de Senadores.

REELECCION LEGISLATIVA EN AMBAS CAMARAS DEL CONGRESO  
PRI, 1934 - 1997

No. de elecciones	Solo C de D	Solo C de S	Total solo una cámara	No. de legisladores reelectos en ambas cámaras (Rutas de reelección)	Total ambas cámaras	Gran total	
						No.	%
2	321	5	326	192(ds), 20 (sd)	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), 4 (dsds), 2(sdsd), 1(ddss), 1(dsdd)	22	35	4.9
5	-----	-----	-----	2(ddsd), 1(ddd), 1(ddd), 1(dddss)	5	5	0.7
6	1	-----	1	1(dddss)	1	2	0.5
7	-----	-----	-----	1(dddss)	1	1	0.3
8	-----	-----	-----	1(dddss)	1	1	0.3
Total reelectos	383	5	388		326	714	100

Fuente: *Ídem.* 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 ha hecho pasando de una cámara a otra.

**DIPUTADOS ELEGIDOS MAS DE UNA VEZ COMO DIPUTADO FEDERAL  
(1934 -1997) P.R.I.**

Legislatura	No. de diputados	% de la bancada
1934 - 1937	----	----
1937 - 1940	---	---
1940 - 1943	3	1.8
1943 - 1946	13	9.0
1946 - 1949	23	16.8
1949 - 1952	16	11.8
1952 - 1955	23	15.0
1955 - 1958	15	9.3
1958 - 1961	17	11.0
1961 - 1964	25	14.5
1964 - 1967	26	15.3
1967 - 1970	31	18.0
1970 - 1973	21	11.8
1973 - 1976	22	11.6
1976 - 1979	27	14.0
1979 -1982	54	18.0
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: *Idem.* 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 en 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 es mínima la reelección, 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 medular de nuestra investigación y nos referimos al hecho de determinar quién es profesional y quién no lo es, es decir, bajo que 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 eficientar 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 varios 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 menciona el senador Alfredo Ling Altamirano, quien afirma:

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.<sup>18</sup>

El determinar que mientras no exista reelección, México continuará teniendo un Congreso débil y poco profesional basándose únicamente por que 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

---

<sup>18</sup>Ling Altamirano, Alfredo. *op.cit.* p.4

la pluralidad y en beneficio de todos los mexicanos, por que son supuestamente los más aptos, los más preparados, los mas profesionales, es decir los que fueron reelectos.

En el tercer periodo ordinario de sesiones de la LVII Legislatura se discutió acerca de la necesidad de fortalecer al Poder Legislativo, mencionando 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**

Uno de los efectos mas evidentes de la reelección legislativa es la profesionalizacion de los legisladores, que incluye además la posibilidad de que se funden carreras parlamentarias estables. No puede haber suficientes incentivos en los legisladores para generar una vocación parlamentaria

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

si la lógica universal de la búsqueda y conservación del poder político se elimina para los legisladores que desean buscar y conservar un lugar dentro del congreso.<sup>19</sup>

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 profesionalización, la experiencia adquirida y la memoria del trabajo legislativo que podrían reunir los legisladores a lo largo de varias reelecciones los colocaría, junto a la totalidad del Poder Legislativo, en una posición más ventajosa frente al Ejecutivo. Un congreso sin memoria y experiencia, poco puede hacer para cumplir con el propósito de ser vigilante y fiscalizador de la Administración Pública enfrentándose a la vasta maquinaria burocrática del Ejecutivo. El relevo total y constante de los legisladores de ambas cámaras mantiene al congreso mexicano desinstitucionalizado y débil.<sup>20</sup>

Al referirnos a que la reelección inmediata garantizara 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.

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

---

<sup>19</sup>Ortiz, Irma Pilar. “Las encrucijadas de la Reelección Legislativa”, en *Nexos*, Mayo 1988, p. 15

<sup>20</sup>*Ibid* p.16

Sin democracia electoral, la reelección habría significado la ocupación permanente de los espacios legislativos, sin la posibilidad electoral de renovarlas. Con democracia electoral, en cambio, los puestos de elección popular se encontrarían sujetos al veredicto de los electores. La permanencia o relevo de un Diputado o Senador vendría a ser una contingencia sancionada por las elecciones y no por una ley.<sup>21</sup>

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 quien será postulado en cada distrito, los posibles candidatos prestarán mas atención a la dirigencia del partido político al que 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

---

<sup>21</sup>*Ibid.* p.15



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.<sup>22</sup>

Si bien es cierto que el electorado representa el factor decisivo, 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

---

<sup>22</sup>*Ibid* p.15

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 ésta 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 éstos 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 cuales 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.

### **3.4.1 ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA**

1. La reelección de los miembros del órgano legislativo podría ser motivo para que algunos ciudadanos, al amparo 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 de 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 venjas de detentar un escaño en el Congreso son tan importantes, que las elecciones se tornan inequitativas y, por lo 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.<sup>23</sup>

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

---

<sup>23</sup>Careaga, Maité. *op.cit.* p.25

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.<sup>24</sup>

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 posible reelección.

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

---

<sup>24</sup>Machado, Vicente Oscar. "Reelección del Legislativo", en *Enfoque*, 20 de Septiembre de 1998. p. 4

## CAPÍTULO IV

### EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

**H**ablar 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 del Congreso, sin embargo no es el único. En su cartera, los legisladores traen una serie de cuestiones que también servirían al propósito de fortalecer al Poder Legislativo, demostrando que la reelección podría ser necesaria pero no suficiente.

En primer lugar debemos realizar una revisión integral de las reglas del juego legislativo en México, es necesario un movimiento reformista más 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 sí sola no garantiza el fortalecimiento del Poder Legislativo.

Así mismo, 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 público, 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 lo cual se incrementaría la conformación de un espíritu de cuerpo y de una tradición parlamentaria; se crearía una especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una 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 más eficaz y más efectiva, a través de la creación de organismos especializados al interior del Congreso.

#### **4.1 LAS ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO.**

Para tener una idea de la influencia del Poder Legislativo vamos a hacer una clasificación 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 leyes es más amplia que la influencia de cada una de las Cámaras por separado, y quizá debido a ello es que la historia contemporánea convirtió al Ejecutivo en el principal legislador, al 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 más 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 la Constitución Política, estas facultades pueden clasificarse en tres grandes apartados: a) asuntos hacendarios y de política económica; b) educación y cultura y c) organización gubernamental.

La Constitución establece en su artículo 73 la facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias para el presupuesto, lo que da origen para que ambas cámaras aprueben la Ley de Ingresos de la Federación (artículo 74). Esto se complementa con las atribuciones de aprobar la Ley de Egresos y la Cuenta Pública Anual, ambas solo por la Cámara de Diputados, aún cuando al Senado se le impide tomar parte en estas dos últimas tareas, lo importante es mencionar que el Poder Legislativo tiene la capacidad de influir en el presupuesto gubernamental cada año, pudiendo influir 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 más grave es que equivale a una renuncia voluntaria del Congreso a una atribución que le permita vigilar el ejercicio del Ejecutivo.”<sup>1</sup>

Algo similar ocurre con la revisión de la Cuenta Pública 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. Mas aún, el Congreso tiene autoridad para fincar responsabilidades a los funcionarios, si encontraran en la Cuenta Pública discrepancias o no se justificaran los gastos. Hasta

---

<sup>1</sup> Cámara de Diputados *El Congreso Mexicano*, México, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994. P. 185



ahora, sin embargo, todas las Cuentas Públicas han sido aprobadas sin que aparecieran estas deficiencias, 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 moneda y dictar reglas para determinar el valor de las monedas extranjeras; sobre planeación 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 sí 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 educación, cultura y estructura de la Administración Pública. Tanto el artículo 3ero. como el 73 autoriza 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, más aún para distribuir convenientemente su ejercicio entre la federación, los estados y 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" (artículo 73), 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 ministros de la Suprema Corte de Justicia, 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 no tiene 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 su 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 equivale a una intervención directa en la política exterior de nuestro país, que los constituyentes encomendaron al Poder Legislativo.

De igual manera la Constitución prevé algunos puntos importantes para evitar excesos presidenciales, como la suspensión de las garantías individuales (salvo el caso de la llamada "situación de emergencia"). En las mismas circunstancias se encuentran las declaraciones de guerra y de 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 por el 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 al Poder Ejecutivo. El primero es el juicio político a los servidores públicos (entre los cuales se encuentran 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) sí puede cuestionar a los Secretarios, y por medio de ellos, la propia actuación del jefe del Ejecutivo”<sup>2</sup>

El alcance de la atribución es más claro si se considera que puede citar a los secretarios y directores de organismos descentralizados para que informen de sus actividades (artículo 93), más aún 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 sí podría servir para intentar que el gobierno modificara una política, bastaría 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 no lo considera conveniente, el Ejecutivo no puede obligarlo, pero, por el contrario si 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 del 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.

---

<sup>2</sup>Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1969, p. 345.

Las atribuciones mencionadas para el legislativo, demuestran que el presidencialismo mexicano no significa la subordinación absoluta del 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 atribuciones que podrían colocar en serios conflictos al Poder Ejecutivo si en algún momento los legisladores se 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 (PRI), que borró 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 ejerciera sus atribuciones. La mejor prueba de ello la proporcionan las legislaturas LIV y LV (1988 -1994) en las cuales hubo una inusual e importante presencia de partidos de oposición que obligaron a cambiar varias prácticas políticas.<sup>3</sup>

Otro caso importante lo constituye 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 más sus atribuciones, como lo podemos ver en la actual legislatura en donde el PRI

---

<sup>3</sup> *El Congreso Mexicano op. cit.* p. 200

perdió la mayoría 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.

Por todo ello es válido 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 más que llegar a un acuerdo se han presentado diversos problemas como lo son: el abandonar las mesas de negociación sobre algún asunto que se esté atendiendo, el retrasar la votación de alguna propuesta o modificación de ley, e incluso convertir el recinto legislativo en un estadio o ring de box, en donde cada fuerza política trata de ganar su postura política a través de gritos, 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 pues el avance de la oposición en las cámaras podría en algún momento provocar un enfrentamiento, más por razones políticas que por verdaderas violaciones legales del Ejecutivo.”<sup>4</sup>

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, pero no necesariamente debemos pensar en mayores atribuciones

---

<sup>4</sup>*Ibidem* p. 201

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 a través de la reelección. Para quienes así 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 otra parte no se dice que la Constitución concede importantes controles al Legislativo con los cuales podría tener acceso a las funciones del gobierno y también podría vigilar el desempeño del Ejecutivo.

#### **4.1.1 LAS RELACIONES CON EL PODER JUDICIAL**

Si los estudios acerca de los poderes de la unión son escasos, los que se han hecho sobre el Poder Judicial son virtualmente inexistentes. En buena medida la razón depende de sus propias características y función, es decir, su facultad de interpretar correctamente las leyes y preservar la Constitución, si a ello se suma que éste poder no actúa por iniciativa propia; sino a petición expresa, su relevancia sin ser menor a la de los otros dos poderes, si aparece opacada.

El Poder Judicial aparece 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 porque aun cuando uno y otro se mantengan dentro de sus propios límites, nada impediría 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 si 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 algún 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.

#### **4.2 LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA MODERNIZACIÓN LEGISLATIVA.**

La argumentación apunta que a través 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 correlación 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 más a la conformación de una infraestructura técnica e informativa de carácter permanente y no partidista, asociada a un Servicio Civil de Carrera sólidamente especializado.

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

#### **4.3 SERVICIO DE APOYO PARA EL TRABAJO LEGISLATIVO**

Al hacer un estudio sobre los arreglos institucionales que permiten 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 políticas que reflejen el estado de los problemas que enfrentan las sociedades”<sup>5</sup>

Sin embargo, para contrapesar la información, conocimiento y herramientas con las que cuenta el Ejecutivo es necesario contar con comisiones fuertes y un *staff* lo suficientemente preparado para realizar dicha tarea. Desafortunadamente 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.

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 y la autorización y supervisión 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, por eso mismo el *staff* debiera 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

---

<sup>5</sup>Campillo Toscano, Maura E. *La asesoría parlamentaria en México: el apoyo de staff en la Cámara de Diputados 1988 -1997*, Tesis de licenciatura en Ciencia Política, ITAM. México, 1996.

legislación, supervisión en investigaciones, análisis de las políticas y preparación de reportes.

Contando con el *staff* 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 y la necesidad de contar con un equipo de apoyo profesional.

Los comités y comisiones proveen al Congreso la 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 la formación de las leyes es posible.<sup>6</sup>

Así lo manifiesta Eduardo Andrade, quién opina al respecto:

"Sí, es necesario el fortalecimiento, del llamado *staff*, del número de personas, de colaboradores que podamos 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"<sup>7</sup>

En promedio las legislaturas de la Cámara de Diputados han tenido 63 comisiones desde 1934 hasta la fecha, con un mínimo de comisiones de 32 (1982 -1985) y con un máximo de 78 (1964 - 1967), Como bien es sabido cada legislatura ha creado, eliminado, modificado y fusionado varias comisiones, de acuerdo con las situaciones y necesidades que se presentan en nuestro país.

---

<sup>6</sup>González Oropeza, Manuel. "Las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión", en *Política y procesos legislativos*, México, UNAM, 1985. P. 127

<sup>7</sup>Ferrer Muñoz, Manuel. "Aspectos de la reelección en México" en *Debate Legislativo*, Sociedad Mexicana de Estudios Legislativos A. C., 6 de Enero de 1999, pp. 17,18.

Sin embargo, para lograr una mejor composición de las comisiones y otros asuntos concernientes a éstas, será necesario pensar en una reforma a la Ley Orgánica del Congreso y a su reglamento interno, donde se replantee la forma en que se conformarán las comisiones, el número de integrantes de las mismas, ajustándola a criterios de eficiencia y eficacia, el número 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 más y mejor personal de apoyo y asesoría, los cuales se ajusten a ciertos reglamentos a fin de que se tenga mayor control sobre éstos.

En una encuesta realizada por Luis Carlos Ugalde del *Periódico Reforma* a los legisladores que conforman 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 los 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.”<sup>8</sup>

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

---

<sup>8</sup>Ugalde, Luis Carlos. “Asesoría y Reelección en la Cámara de Diputados,” en *Reforma*, 18 de diciembre, 1997 p.

diversas fuentes sugieren que la calidad de la LVII legislaturas es la más baja en términos técnicos y profesionales desde hace muchos años.

Aquí existen dos factores importantes de mencionar, por una parte, a medida que aumenta la competitividad electoral, los partidos se ven obligados a buscar candidatos que puedan ganar elecciones, quienes con frecuencia están más ligados a labores de proselitismo y de acción política y menos a labores de análisis. Por otra parte, los propios diputados consideran que la representatividad de los integrantes de la LVII legislatura es mayor que su calidad, sugiriendo con ello un intercambio entre calidad y representatividad de los diputados en México.

La falta de asesoría profesional para los diputados agudiza aún más el problema anterior. El 78 por ciento de los legisladores considera que el apoyo de personal recibido es insuficiente. ¿Como fiscalizar y controlar al Ejecutivo con esa carencia de recursos humanos para analizar materias tan complicadas como las fiscales y presupuestales?

A continuación se presenta la tabla de datos que el *Periódico Reforma* publicó, 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 EL CONOCIMIENTO DE LA TEMÁTICA A LEGISLAR**

**4.4.1 LA PROFESIONALIZACIÓN DE EL LEGISLADOR**

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, 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 el cual amplíe sus expectativas políticas y personales.

El estudio sobre el grado de especialización de los diputados integrantes de las 4 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 determinada comisión por más 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.

Empezaremos por estudiar la relación existente entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo. Una revisión de las atribuciones de cada poder y la practica política del sistema revela que el Poder Legislativo tiene más facultades y, por ende, mas capacidad de control sobre el Ejecutivo de lo que se supone.

## **4.2 EL PELIGRO DE LOS CACICAZGOS**

Otro factor importante 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 al interior de la Cámara de Diputados, donde se pensaba que la LVII Legislatura seria diferente, que seria más democrática en su funcionamiento interno, sin embargo, un pequeño grupo se ha convertido en verdaderos caciques legislativos que todo quieren controlar a su real saber y entender, aún por encima de la ley.

Así lo explica el Diputado Armando López ( P.R.D.) quien expone:

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 es sólo contra la CRICP, que los diputados en rebeldía llaman Cripta, sino que el al llamado grupo de alto nivel se ha convertido también en un centro de inconformidad. Este grupo es quién 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 concensada 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?<sup>9</sup>

Así mismo lo expresa el diputado priísta Héctor Castañeda quien declaró:

Yo como muchos Diputados uninominales, llegue 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 formación de ese grupo, que no es otra cosa que un cacicazgo, ¿quién los eligió o a quién 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.<sup>10</sup>

El diputado Flavio Valdés, 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 qué 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 en 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 Secretaría de Gobernación, tanto con el caso Fobaproa como con la Reforma del Estado. Y luego resulta que además no nos informan<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup>Camacho Guzmán, Oscar. "Guerra a los Caciques de la Cámara", en *Milenio*, 11 de Octubre de 1998, p. 30

<sup>10</sup>*Ibid.* P.30

<sup>11</sup>*Ibid.* P.31



Por su parte, el también 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 rechazan 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, quién sube a la tribuna y quién no, los viajes al extranjero, el espacio para los periodistas en el pleno, la contratación de asesores, la concesión de comedores, los viáticos, los temas de debate para cada sesión, la agenda legislativa, las relaciones internacionales de la cámara, los 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 se 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."<sup>12</sup>

Como podemos ver, los cacicazgos ya están dentro de la Cámara de Diputados y esto representa un gran problema, porque debemos de pensar ¿Que paso con la pluralidad y democracia que se creía imperaría en la LVII Legislatura?, así mismo 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.

---

<sup>12</sup>*Ibid.* p.30

### 4.3 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 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 hasta la sesión número 57 de la LVII legislatura.

Sesiones realizadas en la LVII legislatura	73
Total de faltas registradas	2,597
Faltas injustificadas y descontadas	425
Faltas justificadas por los diputados a sus fracciones	2,172
Motivos de la justificación	La cámara lo mantiene como información secreta
Diputados faltistas:	La cámara no da información, a pesar de que el 18 de Septiembre de 1997, Porfirio Muñoz Ledo se comprometió a que el nombre de los faltistas se publicarían 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 nuestro legisladores en tribuna, ya que existe un gran número 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 al 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.

#### 4.5 LA NUEVA LEY ORGANICA DEL H. CONGRESO DE LA UNION

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 las 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 de 61 pasaron 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 del Servicio Civil de Carrera del Senado, una vez aprobado el estatuto el siguiente paso será la creación de un centro de capacitación y formación permanente de los servidores públicos que dependerá de la mesa directiva.<sup>13</sup>

En lo referente a la nueva estructura de la Cámara de Diputados, y sobre la importancia del personal que en ella labora, el capítulo séptimo de la nueva Ley Orgánica del H.

---

<sup>13</sup> Medellín, Jorge Alejandro. "Modernizar lo legislativo," en *El Universal*, 31 de agosto de 1999, p. 3

Congreso de Unión aborda el tema de la organización técnica y administrativa de dicha cámara y el artículo 47 en el punto número dos establece:

"La Cámara tendrá una unidad de capacitación y formación permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios administrativos y financieros"<sup>14</sup>

Así mismo el artículo 55 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.<sup>15</sup>

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 el dinamismo y la agilidad que las necesidades del país requieren, aprovechando la experiencia, capacidad

---

<sup>14</sup> Comité de biblioteca e informática. *Nueva Estructura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados LVII Legislatura, septiembre de 1999. p.27

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 32

y conocimientos, en donde éstas 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 plantear 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 expresó el diputado Pablo Gómez (PRD), quién preciso:

“Yo creo que primero debemos tener el poder legislativo propiamente dicho y después pensar en asuntos mucho más 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”<sup>16</sup>

<sup>16</sup>Dirección General de Crónica Parlamentaria, *Diario de los Debates*, México, tomo IV, 6 de Enero de 1999.

Así mismo el senador Eduardo Andrade del Partido Revolucionario Institucional opina:

Lo que sí deberíamos impulsar los legisladores es la permanencia de 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, dígame nueve que son bastantes en la Cámara de Diputados, o doce en el Senado.<sup>17</sup>

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 cámara respectiva, de tal manera que un senador o diputado no pueda llevárselos por que 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 tendría que crear un reglamento interno que versara sobre el tema. De aquí surgen tres comentarios:

Primero; evita una burocratización al lograr una eficiencia en la superación del 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.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup>Andrade, Eduardo. "Indispensable la Coordinación Entre Poderes", *Debate Legislativo*, Enero de 1999. p.18

<sup>18</sup>Tejeda 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

#### 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, puesto que actualmente se preocupan más por seguir sus intereses personales y continuar con sus trayectorias políticas, aún en contra del partido político al que pertenecen. Si actualmente no respetan el compromiso con el partido político que los postuló y que los llevó a ocupar una curul dentro del Congreso, cómo 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 méritos realizados por un legislador (aquí es donde entra la cuestión de la confianza y hasta 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 más 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 de 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 ideológica 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 méritos 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 por qué este derecho ciudadano no se hace extensivo para la eventual reelección de Presidente de la República, gobernadores y presidentes municipales. En el caso de éstos últimos, se ha propuesto la posibilidad de reelección, pero bajo el argumento de que el período constitucional de tres años para el ejercicio del encargo, 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 por qué 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 de los titulares de los poderes ejecutivos. Pero, nuevamente, más allá del alegato histórico, las propuestas reelectivas 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 sus distritos, 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 un 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."<sup>19</sup>

Por otra parte, partiendo de la perspectiva de que la gran mayoría de los diputados y senadores desean poder político, su trabajo puede ser el 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 pertenezcan, 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 deseo individual de permanencia en el poder, el cual busca intereses personales. De ésta manera debe ser considerado el interés que tienen los legisladores por profesionalizarse.

---

<sup>19</sup> Bátiz Vázquez, Bernardo. "Libertad de votar" en *La Jornada*. México, 19 de enero del 2000 p.18

#### **4.7.1 LAS CARRERAS LEGISLATIVAS DENTRO DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.**

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 puede ver las 18 carreras más largas en el Poder Legislativo, demostrando que los legisladores no tienen interés en profesionalizarse, ya que los que han desempeñado carreras parlamentarias más 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 abandonarán su curul.

**LAS 18 CARRERAS MAS LARGAS EN EL PODER LEGISLATIVO**

1930-2000

	<i>PARTIDO</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>ELECCIONES</i>	<i>TOTAL DE AÑOS</i>
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 Nevarez	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 V.	PRI	2	2	4	18
15.- Juan José Osorio Palacios	PRI	6	0	6	18
16.- Oscar 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

D = Diputaciones, S = Senadurías, \* Uno de los periodos como Senador fue electo por tres años, \*

PRI - PPS, Campos, Emma Rosa, op.cit. p.89

#### 4.8 OTROS ARGUMENTOS ASOCIADOS

En algunas de sus presentaciones, las propuestas a favor de la reelección legislativa, han incluido la iniciativa de desaparecer el principio de representación proporcional en la integración de las cámaras. Ello, bajo el supuesto de que hoy las condiciones de competitividad electoral son de tal naturaleza, que ningún partido tiene ya posibilidades de alcanzar mayorías absolutas en el poder legislativo. Se dice también que la representación proporcional fue un instrumento que permitió a los partidos más pequeños, acceder a la representación nacional, aún cuando no hubiesen alcanzado curules o escaños por la vía de la mayoría relativa.

Esta argumentación no considera la posibilidad de que en alguna elección futura, efectivamente algún partido obtenga efectivamente mayoría absoluta, toda vez que esta eventualidad depende de la dinámica sociopolítica de la ciudadanía, y no de la actual correlación de fuerzas.

Asimismo, se olvida que el principio de representación proporcional esta inspirado en el reconocimiento de la pluralidad política y social de México, de tal suerte que garantiza representación legislativa a partidos políticos que, no habiendo ganado la mayoría electoral, representan a segmentos significativos del tejido social. La representación proporcional garantiza la democracia en el sentido de la pluralidad de la Nación, y no de la visión estrecha que la considera como "dictadura de la mayoría".

Por último, hay que tomar en cuenta que la reelección a lo largo de la historia de México ha provocado el descontento popular, no sólo por las dictaduras y sus excesos, sino también por la impresión que se tiene de que no hay cambios en las ideas. Este

desagrado de la población mexicana hacia la reelección, ha anidado y echado raíces en forma socio-psicológica, evolucionando al grado de sentimiento nacional, el cual en muchos casos a lo largo de nuestra historia, se tradujo en movimientos sociales, varios de ellos armados, los cuales enarbolaron como bandera el principio de No Reección. Es casi seguro que si alguna vez sufre modificaciones el artículo 59 a favor de la reelección, en las campañas políticas para poder llegar al Poder Legislativo surgirá el lema de no reelección legislativa consecutiva

## CONCLUSIONES

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

Se olvidan 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, de enconamiento de los distintos puntos de vista, intereses y posiciones de los partidos, dando por resultado la sensación 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.

Afortunadamente ya ha sido reformada la Ley Orgánica para el Congreso 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, 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.

La idea de conformar una subclase política especializada de legisladores de carrera, o "profesionales", conlleva implicaciones que debieran valorarse con mayor prudencia histórica y política.

Entre los inconvenientes que bien podría ocasionar en la vida política del país y en la vida interna de los partidos, pueden apuntarse los siguientes:

1. Dificultar, en lugar 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 sólo 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 sus 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, si 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 seguridad se inconformarán en el caso de no ver logradas sus aspiraciones, y eventualmente, traicionarán al partido que los postulo, todo ello, con serio deterioro para las organizaciones políticas.

5. Propiciar 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 corporativos 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 legislativa no responde a una necesidad sentida o expresa de la sociedad mexicana. Se inscribe en “deseos modernizadores” que se apoyan en 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 él haber sido anteriormente senador o diputado, en muchos casos existe este 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 de estos casos.

Aún 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 recomendables 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.

Cuando se reúnan estos elementos, entonces podremos hablar de un régimen de frenos y contrapesos que implica la separación de poderes, donde el poder limita al poder, un medio eficaz, en donde 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 con los otros dos poderes, entonces el pueblo no verá mal la reelección consecutiva de los legisladores y, con la experiencia que se adquiriera se podrán forjar solidas carreras parlamentarias.

De esta manera 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 esta 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 más 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 en consonancia con los cambios políticos que se desarrollan en el país en los últimos años, ha quedado atrás la etapa de un solo partido que domine y controle a ambas cámaras, propiciando que el Congreso permaneciera sometido a los designios del Poder Ejecutivo, junto con estas reformas muchas de las resoluciones adoptadas en el Congreso de la Unión ya no las tomará una sola fuerza política, sino varias o todas en su 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 más 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.

Utilizar la idea de la reelección consecutiva como eje principal del fortalecimiento del Poder Legislativo, es un error, los argumentos antes expuestos nos demuestran que, más 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, ya que nuestros representantes políticos están más preocupados por ocupar cargos, posiciones, presidencias, curules 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.

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 el ausentismo, la indiferencia, la inoperancia de muchas comisiones y comités, es necesario producir un nivel de eficiencia y productividad política mucho más elevado que el que existe en la actualidad.

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

---

---

## INICIATIVA DE REFORMA AL ARTÍCULO 59 CONSTITUCIONAL

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.

Los que suscribimos, Diputados Federales de la LVII legislatura del H. Congreso de la Unión e integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en el ejercicio de la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, sometemos a la consideración de esta Honorable Soberanía, la presente iniciativa por la que se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La reforma institucional del Estado es una prioridad Nacional que nos obliga, entre otras acciones, a revisar el principio de división de poderes y replantear las relaciones entre los mismos a fin de estar en posibilidades de operar en un sistema presidencial democrático, asegurar el ejercicio responsable del gobierno y garantizar la gobernabilidad y eficacia de nuestro régimen jurídico y político.

El objetivo es 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; dar plena vigencia al voto de consciencia; dignificar la organización parlamentaria e incrementar su experiencia y conocimientos, creando legisladores de carrera que dependan más de los votantes que de las

---

estructuras partidistas corporativas y gravosas; así como crear incentivos para que estos negocien con las demás fuerzas políticas representadas en el seno de las Cámaras.

Uno de los aspectos fundamentales de este proceso integral de transformación del Poder Legislativo consiste en el otorgamiento de facultades a sus miembros para que puedan reelegirse de manera inmediata, potestad de la que gozaron tradicionalmente desde 1824 y hasta 1934, año en que la misma fue restringida.

En efecto, la aplicación del principio de no reelección inmediata a los miembros del Poder Legislativo constituye un serio obstáculo para la profesionalización de este órgano colegiado y la elevación de la calidad de las personas que llegan a las cámaras; menosprecia la experiencia y los conocimientos adquiridos por quienes se han desempeñado alguna vez como legisladores; y entorpece el desarrollo de una carrera parlamentaria, al obligar a los legisladores a alternar su desarrollo profesional en el Congreso con otras actividades políticas o trabajos en la administración pública.

Dificulta también la conformación de un espíritu de cuerpo y de una tradición parlamentaria, la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad permanente y experta. 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.

Asimismo, la vigencia de este principio se ha convertido prácticamente en una limitación absoluta al derecho de los legisladores de reelegirse. Muestra de ello son las bajas tasas de reelección mediata de los Diputados y Senadores y la limitada alternancia entre una y otra Cámara y entre el nivel federal y local. De 1933 a 1944 sólo alrededor del 9% de los

---

---

miembros del Partido Revolucionario institucional y del 11% de los afiliados al Partido Acción Nacional se reeligieron una vez que hubieron superado la restricción constitucional que establece la obligación de dejar pasar cuando menos un periodo legislativo intermedio para volver a ocupar el mismo cargo. Proporción que contrasta con el número de representantes reelectos en el año de 1990 en la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos, la cual ascendió a casi 90 por ciento de sus miembros.

El mantenimiento del principio de reelección relativa dificulta también la generación de la destreza y fortaleza necesaria en los legisladores para transformarse en verdaderos interlocutores y controladores de las actividades del Poder Ejecutivo y les impide ganar un espacio político propio, así como acercarse y fortalecer sus vínculos con los electores a los que responden; induciéndolos a apearse más a los principios de la disciplina de su partido que a dar respuestas al mandato de sus electores y a sobreponer los intereses y voluntad de los primeros sobre los de los segundos. Al hacer depender del electorado la reelección, se obliga a los legisladores a no descuidar la relación con su distrito o estado, vigorizando así el sistema representativo federal.

Debemos dejar de temerle a la reelección inmediata de los legisladores. Los efectos nocivos de la vigencia de este principio respecto al Legislativo ya han dañado suficientemente nuestras instituciones político - democráticas y el principio de la división de poderes. La facultad de reelección inmediata de los legisladores no es contraria al principio de renovación de los cuadros políticos y mucho menos implica un factor de desestabilización del país, ya que la misma no implica de ninguna forma que los 628 legisladores federales vayan a ser reelegidos; sino únicamente aquellos que resulten ser más eficientes y aptos de acuerdo con el sentir popular o de los partidos que habrán de proponerlos.

---

---

No obstante, para evitar el enquistamiento en el Congreso y garantizar un nivel mínimo de rotación que permita reflejar la dinámica social, promoviendo a la vez la disposición de mejores cuadros legislativos; la iniciativa propone limitar la reelección de los Diputados a cuatro periodos consecutivos en total y la de Senadores a dos, esto es a 12 años para ambos casos, buscando además conciliar el interés de garantizar a un mismo tiempo el ingreso de nuevos legisladores que actualice las Cámaras e introduzca en ellas nuevas perspectivas y renovados ánimos, con el de aprovechar la experiencia de quienes han cumplido adecuadamente su compromiso con los mexicanos.

Asimismo, para fortalecer la vinculación de estos representantes con sus representados se propone limitar la facultad de reelección únicamente a aquellos diputados que sean postulados para ser reelectos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales.

Finalmente para evitar conflictos de interés se establece que esta iniciativa iniciará su vigencia a partir de la próxima legislatura, esto es el 1 de septiembre del 2000.

Estas son algunas medidas estratégicas que en nuestra opinión permitirían fortalecer en nuestro sistema político los cometidos propios de nuestro Poder Legislativo: legislar y controlar.”

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente:

**INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 59 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ARTICULO ÚNICO.-** Se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:



**ARTICULO 59** Los senadores podrán ser reelectos por una sola ocasión para ocupar el mismo cargo durante el periodo inmediato y los diputados hasta en tres. Una vez transcurridos dichos periodos consecutivos, ambos podrán presentarse nuevamente como candidatos al mismo cargo una vez pasado, por lo menos, un periodo intermedio.

Los legisladores electos, ya sea por el principio de mayoría o de representación proporcional, no podrán ser reelectos por el de representación proporcional.

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio por más de dos periodos consecutivos los primeros y por más de tres periodos consecutivos los segundos.

Los Senadores y Diputados propietarios que no puedan ser reelectos para el periodo consecutivo conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo, tampoco podrán ser electos con el carácter de suplentes.

**ÚNICO.-** El presente decreto entrará en vigor el 1 de septiembre del año 2000.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de Octubre de 1998.

---

Diario de los debates de la Cámara de Diputados, número 26, 29 de Octubre de 1998. Primer periodo ordinario, año de ejercicio II. 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 Congreso Mexicano*. México, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas Agosto, 1994
- Cámara de Diputados, *México a Través de sus Constituciones*. México, Comité de Asuntos Editoriales 1977.
- 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 No. 162, México 1994
- Cámara de Diputados. *Ochenta Años de Vida Constitucional en México*. México, Comité de Biblioteca e Informática LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- De la Madrid, Miguel. Estudios de derecho constitucional, México, ICAP PRI, 1981, p.58
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*. Porrúa UNAM. 4 volúmenes, 1993
- García Máynez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*, México, Editorial Porrúa, 1958.
- González Casanova, Pablo. *Los partidos políticos en México*, México, editorial Era, 1984.
- González Oropeza, Manuel. "Comentarios a Las Comisiones de las Cámaras del Congreso de la Unión en política y procesos legislativos, Coloquio Senado de la República - UNAM, LII legislatura, México, editorial Porrúa, 1985

- Leal, Juan Felipe. *Estado: burocracia y sindicatos*; México, Editorial, El Caballito, 1977.
- 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, Karl. *Miseria de la filosofía*, Buenos Aires, editorial Sinos, 1970.
- 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, Edit. 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

Sánchez González, Agustín. *El General en la Bombilla*. México, Edit. Planeta Mexicanos, 1993

Soberanes, José Luis. *La formación y especialización en los estudios legislativos en política y procesos legislativos*, Coloquio, Senado de la República - UNAM, LII legislatura, México Editorial Miguel Angel Porrúa, 1985

Saenz Arroyo, José. *et.al. El Proceso Legislativo*, México, edit. Porrúa 1988.

Sayeg Helú, Jorge. *El Poder Legislativo Mexicano*. México, edit. Trillas. 1993

Weber, Max. *Estado y sociedad*, México, FCE. 1964.

Zavala, Abascal. *Síntesis Histórica del Poder Legislativo*. México, Sociedad de Amigos del Libro Mexicano, 1964.

## Hemerografía

Aguilár Camín, Héctor. "Sufragio Efectivo: Sí Reelección", en *La Jornada*, México, 26 de Julio de 1999

Bátiz Vázquez, Bernardo. "Libertad de votar" en *La Jornada*. México, 19 de enero de 2000

Cámara de Diputados "Reformas Constitucionales 1932 - 1933" Sistema 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, 1988

Rabasa, Emilio. *Mexicano esta es tu constitución*, Cámara de Diputados, 1997