

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA REELECCIÓN DE
LEGISLADORES EN MÉXICO PARA PERIODOS
INMEDIATOS**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

PILAR REGINA CORONADO ZAMORA

ASESOR: LIC. JAIME HUGO TALANCÓN ESCOBEDO

México, D. F.

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedico este trabajo:

A Dios y a mi padre Sr. José Luis Coronado Espinosa. He sentido su presencia todos los días de mi vida, como una luz que ilumina mi camino.

A mi abuelita Salustia Granados Mondragón, por ser junto con mi madre el mejor ejemplo de lucha constante, de valor, de fuerza, ternura y amor que hoy se quedan en mí .

A mi madre, Sra. Luz María Zamora Granados y a mi hermano Enrique Coronado Zamora, por su inagotable amor y por ser la principal directriz de mi camino.

A mi esposo César Gabriel Aguilar Cruz, por su apoyo, comprensión y manifestaciones de amor. Esperando que este logro sea uno más de los que juntos podremos obtener.

A Carlos Zamora y Edgar Hernández les dedico estas pequeñas líneas, que expresan la gran admiración, respeto y amor que les tengo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, ya que través de la Facultad de Derecho he tenido la oportunidad de aprender, mejorar y crecer dentro de sus aulas, junto a personas excepcionales como mis maestros y compañeros.

Al Dr. Fernando Serrano Migallón, por haberme dado la oportunidad de resarcir un poco lo que nuestra Facultad me ha dado.

A mi maestro Lic. Jaime Hugo Talancón Escobedo, a quien admiro, respeto y le agradezco, cada una de las enseñanzas diarias, su apoyo y la confianza depositada en mí.

Al Mtro. Antonio Piccato Rodríguez, por sus comentarios y orientaciones en torno a este trabajo.

Al Ing. Víctor del Real, por su invaluable ayuda .

Índice

Introducción

Capitulo I	Estado y democracia	1
1.1.	Formas de Estado y de gobierno	1
1.2.	La democracia y la representación	8
1.3.	La división de poderes y la democracia	15
1.4.	La separación de poderes en México	21
1.5.	El Estado democrático mexicano	23
1.6.	Algunas atribuciones del Congreso de la Unión frente al Ejecutivo Federal	26
Capitulo II	Antecedentes constitucionales de la reelección de legisladores en México	32
2.1.	Constitución de Cádiz 1812	32
2.2.	Constitución de Apatzingan	33
2.3.	Constitución Federal de 1824	34
2.4.	Constitución de 1836 (o también conocida como las 7 Leyes constitucionales)	36
2.5.	Bases Orgánicas de 1843. Bases de organización Política de la República mexicana	37
2.6.	Acta de reforma 1847	39
2.7.	Constitución Política de 1857	40
2.8.	La Constitución del 5 de febrero de 1917	41
2.9.	Reformas de 1933	45
Capitulo III	Reelección de legisladores en el Derecho Comparado	58
3.1.	Argentina	59
3.2.	Estados Unidos de América	62
3.3.	Chile	63
3.4.	España	67
3.5.	Francia	69
3.6.	Inglaterra	71
Capitulo IV	Análisis y Valoraciones de las iniciativas referentes a la reelección de legisladores en México	74
4.1.	La reelección Ejecutiva y Legislativa	74
4.2.	Diferentes Iniciativas de Reforma al artículo 59 constitucional.	79
4.3.	Diversas declaraciones en torno a la no reelección legislativa	93
4.4.	La propuesta	100
	Conclusiones	112
	Fuentes consultadas	116

Introducción

La historia del ser humano ha transcurrido en la compleja relación entre gobernantes y gobernados, así como en las funciones inherentes al arte de gobernar --entre ellas, la de dictar leyes, legislar.

Cuestiones como saber quién tiene el poder de mandar, qué es lo que se ha de mandar y cómo se ha de mandar, siempre han estado presentes en las formas de asociación del ser humano hasta nuestros días, fundamentalmente en lo que hoy conocemos como Estado.

El Estado, visto como la organización político-jurídica suprema de la comunidad humana en determinado territorio y con una forma de gobierno establecida, generada, enmarcada y controlada por el acuerdo de voluntades consolidado en la Constitución. *El Estado como suma de los factores reales de poder.*

Así, la inquietud por la evolución cronológica de las diferentes formas de gobierno y tipos de Estado da contenido del capítulo I de esta tesis, haciendo punto especial en la democracia como la más novedosa forma de gobierno --en la cual el pueblo es quien gobierna, legisla y administra el poder; es decir, dicta, ejecuta y resuelve en representación del pueblo--. Sus funciones están debidamente establecidas en una teoría y práctica de la división de poderes, hasta lograr encuadrarla en el Estado democrático

De importancia fundamental es la Constitución Política, por ser el documento esencial del Estado; en su contenido se genera y desarrolla la conciencia del pueblo a favor de aspectos fundamentales como los derechos de los ciudadanos, el territorio propiedad del Estado, la forma de gobierno, la división de poderes --sus funciones y obligaciones--, así como la capacidad de la propia Constitución de actualizarse, estableciendo el principio de reforma.

En el Capítulo II pretendo encuadrar algunas de estas cuestiones fundamentales en materia de representación y comentar la evolución que, de

manera específica, se manifiesta en el Estado Mexicano; implícitamente, presento una breve reseña de la historia constitucional de nuestro país.

Para finalizar este capítulo, doy nota del cambio que sufrió el artículo 59 constitucional con la reforma de 1933.

A través de la historia de México, documentada especialmente en la evolución de sus constituciones, se había permitido la reelección de legisladores sin limitación alguna; pero en 1933, con un importante paquete de reformas que limitaron esta reelección, se transformó el artículo 59 constitucional.

Como el fin de este trabajo es realizar una propuesta de reforma del artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente a la reelección de diputados y senadores integrantes del H. Congreso de la Unión, avanzo en la consideración de que es viable y posible la reelección de legisladores de manera inmediata, con posibilidades reales de ser llevada a ley fundamental, pues ésta no se enfrenta a los obstáculos históricos y de tradición política que siguen presentes en la memoria colectiva de los miembros de la nación mexicana, que recuerda con repudio los daños ocasionados por las reelecciones del Ejecutivo.

En el Capítulo III hice un pequeño estudio comparativo de diferentes países como Argentina, Estados Unidos de América, Chile, España, Francia e Inglaterra, para fundamentar lo que ha pasado en el mundo en torno a la reelección de legisladores.

Resulta necesario saber si el pueblo de México ve necesario el fortalecimiento del Poder Legislativo y si está dispuesto a renovar su credibilidad en nuestras instituciones jurídico-políticas, proponiendo una reforma constitucional. Debe recordarse: todo Estado tiene la obligación constitucional de reformarse de acuerdo a la voluntad del pueblo soberano; sin embargo, el poder legislativo debe reformarse no sólo en su integración, también debe cambiar su imagen ante los ciudadanos mexicanos.

Para ello, realizo en el Capítulo IV un análisis y algunas valoraciones de las iniciativas, referentes a la reelección de legisladores, que se han presentado a raíz de la última reforma de 1933.

La sociedad mexicana ha reclamado, de diversas maneras, su integración y participación en el proceso legislativo, por ello agregué en este capítulo algunas declaraciones en torno a la no reelección legislativa para, así, culminar con la propuesta base de este trabajo.

En efecto, la sociedad reclama ser tomada en cuenta a través de sus representantes; la reelección inmediata de legisladores, estoy segura, desarrollará una vida más activa de la sociedad, vinculada con sus instituciones, ya que el legislador tendrá la obligación de dar informes pormenorizados y frecuentes de sus posturas y procedimientos.

CAPÍTULO I ESTADO Y DEMOCRACIA

En este capítulo se hará referencia a algunas consideraciones acerca del Estado, en donde se abordan una diversidad de conceptos, tales como el de soberanía, Nación, el principio de la división de poderes, la práctica moderada o equilibrada del poder y la forma de gobierno de nuestro país. Además, se pondrá especial atención a las figuras referentes a la representación, a la democracia, así como al Estado democrático mexicano.

1.1. Formas de Estado y de Gobierno

La palabra Estado, como organización política social, es un concepto relativamente reciente. Se empleó en la etapa del Renacimiento humanista de los siglos XV y XVI en Italia, para designar a lo que hoy conocemos con el nombre de Estado moderno.

La organización política, ha existido desde los tiempos más remotos de la humanidad, aunque con diferentes términos o connotaciones que han ido evolucionando de la mano del hombre. Es George Jellinek quien establece que:

“[...] el Estado principia realmente cuando comienza la agricultura, se establece la propiedad privada sobre el suelo, y con los medios de producción cada vez más adelantados surgen las relaciones de dependencia, las cuales necesitan un poder que proteja estos intereses de los integrantes de cada comunidad.”¹

Es así que encontramos diferentes organizaciones como la cretense, la sociedad mecánica y homérica, que debido a factores económicos, cambios sociales y con el transcurso del tiempo dieron lugar a las ciudades (*polis*) de la

¹ JELLINEK, George. *Teoría del Estado*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p.28.

Grecia clásica, que se constituyeron como centros de gran importancia cultural y política, tal y como lo fueron Atenas, Tebas, Corinto, entre otras.

Las *polis* fueron las que forjaron la estructura fundamental de la política de Grecia, de ellas surgieron las formas de gobierno donde se comenzaron a emplear diversos términos políticos que nos permitirán visualizar los antecedentes más remotos del verdadero sentido del Estado.

Los términos como *polis* (ciudad), *koinonia* (comunidad), *tokoinón* (lo común), *politeia* (la constitución) y *jora* (región), usados en Grecia, permitieron la identificación de los habitantes con su comunidad, determinando con ello una unidad económica, cultural y religiosa, con propias leyes, costumbres y ligando al individuo con su comunidad y con su territorio. La *politeia* se presenta en Grecia con una relación muy estrecha a la *polis*; comenta el Dr. Rolando Tamayo Salmorán:

“La *politeia* se encuentra en íntima relación con la *polis* [...] la *polis* significa la totalidad de la sociedad y civilización del estado Griego [...] la *polis* es un compuesto de ciudadanos, o mejor, de actividades ciudadanas y *politeia* se usa para significar su manera de ser, la manera en que está compuesta.”²

No sólo Grecia dejó ver el avance de los elementos del Estado, también en Roma se dio un verdadero sentido de pertenecer a la comunidad de un territorio. Tal vez en razón de sus múltiples conquistas territoriales; con ello, se arraigó el sentimiento de ser parte de una comunidad, independientemente del sitio físico en el que se encontrara.

No podemos omitir lo expuesto por el pensador griego Cicerón, quien habla de la *res publica*, denominando así a la cosa común, a la organización política de

² TAMAYO y Salmorán, Rolando, *Introducción al Estudio de la Constitución*, Editorial Porrúa, México 1989, p.29

estructura variable; las *civitas*, como forma de *res publica*, es una comunidad jurídicamente organizada con tres elementos fundamentales: la asamblea, el senado y el pueblo. Cicerón:

“[...] no proyecta una República imaginaria y filosófica a la manera de Platón, ni se identifica plenamente con Aristóteles, pues más pretende aplicar los métodos de ambos para reunir lo posible, lo legal y lo justo. Define a la República o al Estado, como la cosa del pueblo, *res populi* y fija para todos los gobiernos, sin importar la forma de los mismos, un fin: el bien del pueblo.”³

Sin embargo, no fue sino hasta 1513 cuando Nicolás Maquiavelo empleó por primera vez la palabra Estado, en su obra *El Príncipe*, en la cual realiza un catálogo de recomendaciones sobre la forma como debe gobernar el príncipe. Maquiavelo establecía que un príncipe requiere del máximo dominio sobre los gobernados y de la unificación de una patria, “unificación del Estado Italiano y sobre todo tiranía, convirtiendo al príncipe en monarca absoluto y símbolo de la unidad del Estado.” Además, agregaba que: “El príncipe requiere de sumo poder, que sólo puede ser comprendido en la monarquía absoluta y ha de ser un tirano hecho a imagen de los legisladores.”⁴

Encontramos que los detractores de Maquiavelo lo han considerado como enemigo de la moral, de la religión y de la justicia, utilizándose el término *maquiavélico* en forma despectiva. Las diversas teorías que el autor en comento empleaba en su obra, han sido la causa por las cuales ha sido atacado por los liberales toda vez que él defendía el despotismo, y sólo trataba a la religión como un elemento político.

³ GALINDO Camacho, Miguel. *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, México, 2001, p.117.

⁴ GONZÁLEZ González, María de la Luz. *Valores del Estado en el pensamiento político*, Editorial Mc Graw Hill, México, 2001, p.121.

Sin embargo, las ideas de Maquiavelo sirvieron para que los soberanos renacentistas comprendieran la necesidad de ser los jefes y representantes de un pueblo, buscando tener más poder sin confundir la persona del príncipe con la del Estado. Es Maquiavelo quien introduce una división de formas de Estado, ya que para él sólo existía la República o principado.

El francés Jean Bodin, en 1576, en *Los siete libros de la República*, es otro de los pensadores que recurrió al empleo de los vocablos Estado, república y soberanía. Bodin señalaba que el soberano no estaba sujeto a la ley, él sólo la otorgaba, pero nada ni nadie lo obligaba a acatarla; además, sólo debía rendir cuentas a Dios, ya que es éste quien le otorgó su poder, no quedando obligado a observar el contenido de las leyes terrenales.

Podemos advertir que el concepto fundamental manejado por Jean Bodin es el de la soberanía, que define como el poder absoluto y perpetuo de un Estado. Es poder absoluto aquél que no tiene que someterse a otro. Sólo es absolutamente soberano quien, después de Dios, no reconoce a nadie superior a él; perpetuo significa toda la vida de aquél que tiene poder. Agrega Bodin que el soberano no está obligado por la ley de sus predecesores y mucho menos por sus propias leyes y ordenanzas.⁵

Resulta válido señalar que el príncipe se encontraba libre de cumplir toda ley, pero no de cumplirla con las cuestiones de Derecho, que son las leyes naturales y divinas; es decir, Bodin hizo la distinción entre el derecho en su carácter subjetivo y objetivo.

Para Bodin, sancionar era sinónimo de mandar o decretar. El príncipe sanciona como imagen de Dios, ya que sólo él tiene el poder de mandar en la tierra. Fue Bodin quien, a partir de estos razonamientos y de la dicotomía del

⁵ BODIN, Jean. *Los seis libros de la República*, Instituto de Estudios Políticos, Editorial. Universidad Central de Venezuela, Caracas , 1996.

concepto de Derecho, enmarca los elementos de la soberanía, como son acuñar moneda, dictar leyes, juzgar, negociar la paz o declarar la guerra, entre otros.

El autor en comento, también manifestaba que dependiendo de las circunstancias sociales y jurídicas se pueden presentar diferentes formas de gobierno. Es decir, un Estado puede ser una monarquía y ser gobernado por el pueblo, si el monarca distribuye el poder entre magistraturas, sin tomar en cuenta la nobleza, riqueza o virtud, sino que los que estén en posiciones de gobierno sean tratados o seleccionados en una igualdad de derechos; no siendo así cuando los que estén ocupando sitios de poder sean de la nobleza o tengan un don especial ante los ojos del monarca, o simplemente por así convenirle a su interés, coexistiendo un grupo pequeño al frente del Estado, frente a otro que sólo se limita a seguir instrucciones o mandatos, sin tener una participación activa dentro del gobierno.

Bodin habla de la República señalando que ésta “[...] es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano.”⁶ Así entonces, para Bodin el Estado se fundamenta en la relación de mando y obediencia, es decir, en el poder. Introduce el concepto de soberanía en la teoría política y se refiere a ella en función de que el soberano es quien tiene la facultad de dictar la ley; esto es, no manda sobre la ley, no manda al derecho, como conjunto de normas, sino que el derecho es la expresión de la voluntad del soberano.

Por su parte, el inglés Thomas Hobbes consideraba que el poder del Estado era ilimitado, asemejándolo con un Dios. Al igual que lo manifestado por Bodin, Hobbes opinaba que el Estado es el ente supremo, el creador de las leyes, el responsable de mantener la paz y el orden.

Otro autor que ha servido de base y de guía para el tema que nos ocupa, es George Jellinek, quien define el Estado desde el punto de vista jurídico “[...] como

⁶ GONZÁLEZ González, María de la Luz, *op. cit.*, p.141.

la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada de un determinado territorio. O bien, en una fórmula más concisa: la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.”⁷ En esta definición podemos denotar los elementos esenciales del Estado: territorio, población y gobierno. Jellinek clasifica las formas de gobierno en Monarquías y Repúblicas.

Por su parte, Kelsen distingue las formas de gobierno, con fundamento en el número de sujetos que participan en la creación de las normas jurídicas, en autocracia y democracia; siendo la autocracia la forma estatal, en la que un solo individuo crea las leyes. Este autor estima también que:

“[...] el problema de la teoría política es la clasificación de los gobiernos. Desde un punto de vista jurídico se trata de la disolución entre diferentes arquetipos de Constituciones. De aquí que el problema pueda ser presentado también como el de la distinción entre las diferentes formas de Estado.”⁸

En tanto, Herman Heller considera que “En la democracia rige y precisa el principio de la soberanía del pueblo; todo poder estatal procede del pueblo.”⁹ Basado en el concepto de soberanía, ha realizado un estudio completo del poder del Estado y de la emanación del mismo. En su libro *Teoría del Estado*, encontramos que hace un análisis riguroso del poder, dejando un principio fundamental para los estados modernos, afirmando que es en el pueblo donde reside la soberanía y es este principio el que está plasmado actualmente en nuestra Constitución Política Federal, en el artículo 39, como consagración de la soberanía.

⁷ GONZÁLEZ Uribe, Héctor. *Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 2004, p.155.

⁸ KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, p.335.

⁹ PORRÚA Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, México, 2001, p.467.

Así entonces, encontramos que varios autores nos sirven de guía para la comprensión del Estado. Entre ellos podemos destacar una relación indispensable para el funcionamiento de la sociedad; dicha relación se da en dos fragmentos: el primero de ellos es el gobierno, ya como un elemento del Estado, y el segundo es a quién se le dirige o sobre quién recae la acción de ese gobierno, en este caso el “gobernado”, quedando consolidado un vínculo estrecho entre gobierno-gobernado. De esta concordancia, surgen las formas de gobierno, que no son otra cosa que la manera como es ejercido el poder. Si ya hemos comprendido con las ideas de Bodino, Hobbes, Jellinek y otros autores que el Estado es el ente supremo dotado de un poder de mando, podemos descifrar que éste mismo es el responsable de la forma como se organiza el gobierno. Como menciona Francisco Porrúa Pérez: “Las formas de gobierno se refieren a los diferentes modos de constitución de los órganos del Estado, de los poderes y de las relaciones de esos poderes entre sí.”¹⁰

En otro sentido, el Estado es la unidad de la sociedad, donde se ven integrados cada uno de los elementos que forman un Estado; es decir, la estructura en su totalidad.

A través de la historia se han conocido diferentes formas de gobierno, encontramos que Aristóteles establecía que la monarquía es la forma de gobierno ejercida por sólo una persona, la aristocracia es el poder ejercido por un grupo selecto de personas y en la democracia un conjunto de hombres representa los intereses del sector gobernado. De realizarse el bien común, estas formas de gobierno son consideradas como puras o perfectas.

A cada forma de gobierno ha encontrado su fin al dejar de ser puras, como menciona Aristóteles; esto sucede cuando hay una perversión para el cual deben de dirigir sus funciones --esto es, el bien común-- deja de ser el objetivo principal, para preocuparse solamente de la satisfacción de ciertos intereses en particular;

¹⁰ PORRUA Pérez , Francisco, *op. cit.*, p.464.

así, de la monarquía se pasa a la tiranía, de la aristocracia a la oligarquía, y de la democracia a la demagogia. Por tanto, se concluye que no existe una forma de gobierno perfecta, ya que ésta depende de las circunstancias sociales e históricas de un pueblo.

Sin embargo, las formas de gobierno expuestas por Aristóteles han sido combinadas de manera mixta por los estados. Por ejemplo, aunque se admita en un Estado la monarquía, puede ser que exista de manera paralela la democracia. Estas ideas no son nuevas, han pasado y evolucionado en la historia de la sociedad.

1.2. La democracia y la representación

César Carlos Garza García, quien señala:

“En las democracias modernas, la autoridad suprema la ejercen en su mayor parte los representantes elegidos por sufragio popular en reconocimiento de la soberanía nacional. Dichos representantes pueden ser sustituidos por el electorado de acuerdo con los procedimientos legales de destitución y referéndum y son, al menos en principio, responsables de su gestión de los asuntos públicos ante el electorado. En muchos sistemas democráticos, éste elige tanto al jefe del poder ejecutivo como al cuerpo responsable del legislativo. En las monarquías constitucionales típicas, como puede ser el caso de Gran Bretaña, España y Noruega, sólo se eligen a los parlamentarios, de cuyas filas saldrá el primer ministro, quien a su vez nombrará un gabinete. La esencia del sistema democrático supone, pues, la participación de la población en el nombramiento de representantes para el ejercicio de los poderes ejecutivo y legislativo del Estado, independientemente de que éste se rija por un régimen monárquico o republicano.”¹¹

¹¹ GARZA García, César . *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Mc Graw Hill, México, 2001, p.149.

Por su parte, Jorge Sayeg Helú, señala que “[...] tanto los diputados cuanto los senadores, que unidos dan forma al Legislativo Federal como Congreso de la Unión, derivan su calidad de una elección que los convierte en auténticos representantes populares, en tanto que dicha elección, que ahora es directa, se halla basada en el sufragio universal de los ciudadanos mexicanos.”¹²

El Diccionario de la Real Academia Española define que representar es “hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación retiene; es sustituir a uno o hacer sus veces, incluso, ser imagen o símbolo de una cosa.”¹³

En el ámbito que nos ocupa, podemos señalar que la figura de la representación persigue hacer presente a una persona o grupo de personas en un cuerpo político, con el fin de tomar decisiones que les conciernen.

Desde una perspectiva histórica, encontramos que el antecedente de la representación se remonta a la Grecia Antigua, a los siglos X y VI a.C. En aquella época, los ciudadanos se reunían en la plaza del mercado y en las colonias para ocuparse de los negocios públicos. Tiempo después, el Senado romano sería el portavoz de los ciudadanos romanos.

En el periodo conocido como la Ilustración, surgirían varios teóricos sobre la segmentación del poder público. Así, están las ideas de Rousseau que, ante el crecimiento de los estados modernos y la imposibilidad del pueblo para permanecer continuamente reunido y ocuparse de los negocios públicos, era necesario un sistema democrático representativo o indirecto, con el fin de conceder participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de interés general. Entonces, la personalidad del pueblo se transfirió a los representantes, para obrar en su nombre.

¹² SAYEG Helú, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1987, p.245.

¹³ VVAA: *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo II, Editorial Espasa, Madrid, 2001, p.1324.

Una vez establecido lo anterior, podemos considerar que la representación es realizar actos a nombre de otro. Generalmente, esta función requiere del consentimiento o voluntad de quien tiene derecho o necesidad de realizar ciertos actos que le o les permitan verse beneficiados con su culminación; es decir, se origina una dicotomía entre el representante, quien ejecutará el encargo, encomienda o mandato, y el representado, que busca quién cumpla cabalmente con la tarea asignada como si fuera él mismo quién la realizara. Otro concepto que también nos parece importante citar es aquél que señala que la representación

“[...] es un término que se aplica al sistema en el que los encargados de llevar a cabo las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales pueden ser elegidos mediante el voto del electorado. En la mayoría de los casos, la representación directa se utiliza sólo con fines legislativos. La representación es el sistema más funcional ideado hasta la fecha para asegurar que las opiniones e intereses de un grupo de ciudadanos puedan influir en las decisiones de la legislatura u otro órgano de Gobierno. Las competencias del representante elegido varían, sin embargo, de un Estado a otro, y en general el gobernante no tiene la obligación de consultar a aquellos que representa cada vez que haya que estudiar una ley elaborada por el Gobierno en el que participa¹⁴.

Resulta indispensable, para esta figura de la representación, contar con el consentimiento de ambas partes, el cual debe manifestarse claramente, ya que sin él esta relación no podría existir. La representación se da en un ambiente de confianza, de identidad, donde el representado sienta seguros sus intereses, los cuales ha depositado en el representante, de quien está seguro realizará todo lo prudente por llevar a buen término la tarea encomendada, como si fuese su representado el que actué en el negocio. Los motivos por los cuales se determina que una persona en específico sea la que represente a otra pueden ser diversos, ya sea por su calidad humana, porque habla otro idioma, porque es más experto

¹⁴ ANDRADE Sánchez, Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*, Editorial Oxford, México, 2003, p. 84.

en determinada materia, en fin, lo trascendental es la confianza depositada en el representante y la voluntad de éste en representar los intereses del otro.

Esta explicación tiene los matices de un convenio entre particulares, donde dos sujetos interactúan; pero esta relación se vuelve más compleja cuando el representado ya no es uno, sino una familia, una comunidad, un pueblo, una nación, y el representante es un órgano completo. Aquí es donde ya se podría hablar de la representación como elemento más refinado y clave de la democracia.

Ahora bien, traslademos el concepto de representación al ámbito político, donde tiene un significado más amplio, como ya se comentó. La representación puede darse a todos los niveles de la vida del hombre; el *animal político*, diría Aristóteles, llevará a través de la historia y de sus diferentes instituciones la figura de la representación, con diferentes alcances y con ciertas restricciones. Pero en el Estado moderno la representación ha jugado un papel fundamental en el sano ejercicio del poder, puesto que el poder se ejerce con base en la representatividad; así, se lleva a cabo de igual manera la relación entre representante y representado, sólo que si faltara uno de los elementos esenciales de la representación, voluntad o aceptación, no se estaría en presencia de una representación legítima.

La democracia actual tiene por característica fundamental la representación del pueblo, de la nación y del gobernado, que ha dado su mandato por medio de un pacto o convenio a sus representantes, los cuales deben de atender, proteger y salvaguardar los intereses de sus mandantes. El consentimiento de ambas partes se ve concretado en dos momentos: la manifestación la voluntad del representado a través del voto, y el segundo cuando el representante rinde la protesta como manifestación pública de aceptación de las obligaciones que la figura de la representación le implica.

Por lo tanto, no existiría una democracia sin la figura fundamental de la representación; es por ello que el sufragio es considerado como parte esencial de la democracia. El votar es la expresión por antonomasia de la voluntad del gobernado, donde ve reflejado el principio de su mandato y por lo tanto de su representación. De no ser así, no se estaría en presencia de la democracia sino que se estaría hablando de otra forma de gobierno, ya sea tiranía, monarquía o alguna otra, pero de ninguna manera democracia. El sufragio es el consentimiento del representado, es entendido:

“[...] como la voluntad manifiesta, la cual debe de ser libre de coacciones, para que así no exista ningún vicio de la voluntad, la cual necesariamente tiene que verse reflejada en su representante, salvaguardados sus intereses y tener la convicción que de la consumación de la representación, se obtendrán los fines para los cuales se otorgó.”¹⁵

Aun más, dentro de esta relación es necesaria la presencia de dos sujetos, como ya hemos mencionado: el representado y el representante, quienes también cuentan con sus atribuciones, derechos y obligaciones dentro de esta relación. Estar en posibilidades de representar a otro, es decir otorgar su consentimiento para representar, es uno de los derechos del representante, ya que puede negarse a realizar esa función y dentro de las obligaciones está realizar los actos necesarios para lograr los fines encomendados y simbolizar al representado como si fuera éste el que actuara.

La representación es el factor condicionante de la democracia y su observancia o cumplimiento será determinante para la existencia de una democracia real. El jurista austriaco Hans Kelsen, en su libro *Teoría General del Derecho y del Estado*, considera la representación como “[...] una ficción democrática.”¹⁶ En el caso de la democracia, este concepto es extraído de lo

¹⁵ VVAA: *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Tomo I, Volumen 1, Editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas LVI Legislatura. Cámara de Diputados, México, 1997, p.1009.

¹⁶ KELSEN, *op. cit.*, p.343.

particular e integrado a lo general, el pueblo. Quedémonos con esta idea, la cual es fundamental para el desarrollo viable de la representación.

Ahora bien, ya con la idea de representación, debemos destacar los elementos esenciales: la voluntad del pueblo, la aceptación del representante y el interés de obtener el bien común o el bienestar del representado. Así, la representación puede asemejarse a muchos términos, como lo es la figura del mandato, donde se reúnen los elementos necesarios para una representación legal. Sin embargo, la concepción de la representación nos llega directamente del Código Civil alemán, donde se distingue claramente entre la representación y el mandato, y es así adoptada por nuestras leyes, tal es el caso del Código Civil y el Código de Comercio. No obstante, en la democracia, según Aristóteles, un conjunto de hombres representa los intereses del sector gobernado, es decir, una representación que no se encuentra regulada por los códigos. Es ésta la que nos ocupa.

El poder se legitima cuando la mayoría del pueblo, como elemento del Estado, está de acuerdo en aceptar que se le represente; asimismo, la democracia se integra otorgando esa representación a quien se quiere que dirija la función gubernamental para el bien común de ese pueblo, viendo reflejado su interés en el actuar de dicho representante. Es decir, la democracia se refiere a la forma como se van a elegir a los integrantes del aparato gubernamental del Estado.

Cuando la representación deja de funcionar en los términos que establece la constitución o que espera la ciudadanía, se produce una fractura en la legitimidad del poder.

La democracia se ha clasificado, por los diferentes autores, en tres grandes rubros: democracia directa, democracia representativa y la democracia semi-representativa.

Tocante a la democracia directa, ésta existe desde Roma y Grecia, donde todos los ciudadanos podían participar en las decisiones de la *civitas* o *polis*, existiendo excepciones para esta participación. Esta situación limitaba el derecho de participar en la democracia pero no la negaba; por el contrario, reafirmaba el honor de participar en ella. Javier Aguayo Silva observa que:

“[...] no todos ellos eran considerados como ciudadanos, es decir, no todos los habitantes podían participar en las deliberaciones; en efecto, existían los esclavos, los menores de edad y las mujeres, entre otros, que no intervenían en dichas decisiones.”¹⁷

Además, la democracia representativa se origina como consecuencia del crecimiento de las poblaciones y de las ciudades, ya que se dificultaba que los ciudadanos pudieran participar en un mismo lugar, motivo por el cual se fue recurriendo a la figura de los representantes. En este tipo de democracia, los representantes deliberan el rumbo que debe tomar la sociedad, para que sea un determinado cuerpo colegiado el encargado de representar y emitir la voluntad del pueblo, ya que fue elegido por él.

La última de las democracias clasificadas, es la democracia semi representativa, que en realidad tiene elementos tanto de la directa como de la representativa, estableciendo figuras que para las grandes ciudades de ahora significan la mayor manifestación de la democracia. En efecto, a partir de la democracia directa, los ciudadanos han asistido a las urnas en forma pacífica y masiva al manifestarse, en relación con problemas y conflictos; esto denota una frecuencia recurrente a los referéndum o plebiscitos, los cuales parecen reflejar el verdadero sentir del pueblo.

¹⁷ AGUAYO Silva, Javier, “Composición del Senado en los Estados Unidos Mexicanos”, en OROZCO Jesús *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999, p.25.

1.3. La división de poderes y la democracia

Desde la antigüedad, los estudiosos del Derecho se han interesado por la división de poderes y el equilibrio entre ellos, para propiciar con ello la tan añorada igualdad social y evitando el abuso del poder.

Aristóteles dividió en tres las funciones del Estado: la asamblea deliberante --sobre asuntos de interés común--, el grupo de magistrados --la organización de cargos o magistraturas-- y la función judicial.

La *polis* griega contaba con una enorme fuerza sobre la vida de los individuos, pues constituía una estructura política, religiosa, económica, militar, cultural y pedagógica. Así, se plantearon sus propias teorías sobre el ejercicio del poder, concepto que es una constante en la historia política y social de la humanidad.

En la República romana encontramos referencia a formas de gobierno y tipos de ciudades, así como órganos del poder público, pero ninguna mención sobre la distribución de las funciones.

Cicerón, en su obra de la *República*, menciona tres formas de gobierno:

“Cuando la autoridad está en las manos de unas personas escogidas, se dice que la ciudad o Estado está regida por la voluntad de la aristocracia [...] cuando la ciudad es popular, pues así la llaman, todo el poder está en el pueblo [...] cuando la autoridad suprema está en las manos de un hombre sólo lo denominamos rey, y Reino a esta forma de su república.”¹⁸

De lo anterior se desprende que todas las funciones de gobierno recaen en una monarquía o reino, en el pueblo, o en la aristocracia.

¹⁸ CICERÓN, *La República de Cicerón*, Editorial, Gernika, México, 1993, p.31

Al inicio de la Edad Media, hallamos una explicación de la doctrina de la tiranía: el rey era la cabeza, la iglesia constituía el alma, los jueces y gobernadores se equiparaban a los ojos, las orejas y la lengua, los militares conformaban las manos y los vasallos fungían como pies. Esto reflejaba las clases sociales y la distribución de poderes, el espiritual y el temporal, hacía alusión a las potestades del rey, al Consejo Real y a los “comunes” (como mando legislativo).

En los siglos XVI y XVII ocurren alteraciones fundamentales en las estructuras políticas. Aparece el Estado nacional para sustituir el sistema en que el Imperio y la Iglesia convivían dentro de un orden escalonado de vasallaje y de complementariedad, ya que los poderes existentes eran del ámbito temporal y espiritual, con jerarquías y funciones muy peculiares. En cambio, la organización estatal absorbió estas potestades, como un fenómeno de centralización y de unificación territorial, por lo que la jurisdicción pasó a ser un problema esencialmente político y social.

El concepto de separación de poderes se torna comprensible cuando se percibe que, durante la Edad Media, las estructuras políticas no estaban adecuadas a la unidad que el Estado actual presenta, ya que éste surgió como un orden político-jurídico en el que el poder se encuentra estructurado. Desde su origen, el Estado requirió fraccionar las instituciones por motivos políticos, es decir, cuando pasó del absolutismo monárquico absorbente al liberalismo constitucional democrático. En la idea absolutista, la división de poderes se concibió como una lucha contra los feudos y el imperio.

Los temas sobre la distribución y funciones de los poderes fueron abordados durante la Edad Media por Tomás de Aquino. En esta época, se instituye la superación de las formas jurídicas medievales consuetudinarias; ello dio pauta al advenimiento del Derecho escrito o legalista, consolidado con el racionalismo del siglo XVII y el iluminismo del siglo XVIII. Esto se desarrolló

paralelamente al credo liberal, que produjo el movimiento de las codificaciones y de las constituciones escritas. Consecuentemente, el término “Constitución” adquirió un significado, pues se identificaba con la norma que organizaba al Estado --su misión, su estructura de gobierno y competencias, los derechos del individuo.

Estas ideas se precisaron en las centurias XVII y XVIII. John Locke, en su ensayo sobre el gobierno civil, describe el funcionamiento del gobierno inglés --la ley como norma permanente y obligatoria para todos--. En su doctrina plantea la división de poderes, que consiste en distribuir en dos poderes las cuatro funciones del Estado inglés: el Poder Legislativo dictaría las leyes y la corona inglesa las cumpliría en todos los órdenes, por lo que el juez sería un simple ejecutor de las mismas; la función federativa regularía su vida internacional --tratados, guerras-- y la función prerrogativa controlaría la equidad en la aplicación de las leyes --indulto.

Por su parte, Montesquieu elaboró su doctrina sobre la división de poderes en forma tripartita: legislativo, ejecutivo y judicial. Al primero de ellos encomienda la formulación de las leyes; al Ejecutivo la función administrativa, interior y exterior; acerca de la función judicial, a diferencia de Locke, la separa de la ejecutiva y la establece de manera independiente y autónoma. Así, encontramos similitudes entre esta distribución tripartita y la que siglos antes formulara Aristóteles, quien distinguió las tres funciones de la *polis* griega con base en la división del trabajo, con el fin de limitarlos y asegurar la libertad de las personas.

A su vez, Juan Jacobo Rousseau ve al Poder Legislativo como el depositario de la soberanía y al Poder Ejecutivo como el encargado de resolver los asuntos propios de la administración de la cosa pública.

Así, se forjó la doctrina de la división de poderes, que instituye la separación de sus atribuciones y limitaciones, a fin de impedir su abuso.

En el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1791, se configuró la noción constitucional de la división de poderes y la garantía de respeto de esos derechos, es decir, la imagen del Estado Constitucional. Esta división del poder público es uno de los cimientos del Estado actual, lo que originó la institucionalización de autoridades diferentes, controladas y equilibradas bajo el Derecho.

El principio de la división de poderes implica que, para la validez de un mismo acto, es ineludible la participación de dos o más poderes; la función legislativa del Poder Legislativo no le es en forma exclusiva, pues se encomienda a otros órganos constitucionales. Además, son varias las funciones de índole ejecutiva, administrativa o judicial que se delegan en el órgano legislativo, como la ratificación de nombramientos y la solución de controversias de carácter político.

En cada país se instituye una distinción y relación entre ellos, como en los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial. Esta distribución de poderes se presenta en los Estados Constitucionales y en la forma representativa del gobierno.

La división de poderes, resulta ser concepto, doctrina y práctica que, en ciencia política, se identifica con la separación de las funciones del Estado, que son ejercidas por organismos políticos diferentes. La separación o división de poderes:

“[...] es un principio característico del constitucionalismo contemporáneo, supone una garantía para el propio Estado y para el ciudadano (que queda protegido por un marco legal que dificulta los abusos de poder y posibles actuaciones arbitrarias de instituciones públicas). La tradicional teoría de la separación de poderes divide éstos en poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial. El primero (normalmente ejercido por el Parlamento) es el

encargado de redactar, promulgar, reformar y derogar las leyes; el segundo (cuyo responsable es el gobierno) procura su cumplimiento; el tercero (a cargo de los tribunales), administra justicia.”¹⁹

Un Estado que divide así sus facultades y funciones es menos susceptible de caracterizarse por procedimientos tiránicos o dictatoriales que aquél cuyas distintas potestades se encuentran asumidas por un número menor de instituciones responsables. La separación de poderes es, en teoría, el principal garante del que ha sido denominado Estado de Derecho, cuya esencia es el “imperio de la ley”, y suele ser sinónimo de sistemas o regímenes políticos basados en comportamientos democráticos.

El proceso de creación y ejecución del derecho, presupone la separación entre los poderes constituidos y el poder constituyente originario. Una colaboración entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial es posible, si impera sobre las autoridades un ordenamiento jurídico que reglamente la estructura y funciones del poder público. Significa que el pueblo necesita de una representación que es el gobierno, el cual apegado a la Constitución, se desenvuelve con base al sistema de pesos y contrapesos.

En cualquier país, la garantía de respeto a los derechos del hombre y la separación de los poderes está asegurada por una Constitución, ya que instituye el control y equilibrio entre ellos. Lo cierto es que la función central de los órganos de representación se perfila en el ejercicio de los controles políticos y en los procesos legislativos.

Por ende, el fin primordial del Estado en el siglo XXI es que la división y colaboración de poderes se fortalezca y se controle eficazmente, para dar pauta a

¹⁹ VVAA: *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo III, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, pp.585-586.

un Estado de Derecho en donde impere “la sujeción de las autoridades constitucionales a la ley.”²⁰

El Estado de Derecho se hace realidad cuando el poder público está sujeto a un sistema jurídico, cuando actúa conforme a las normas que garantizan los bienes jurídicos esenciales de la convivencia social (vida, libertad, salud, seguridad, etc.) y genera un ambiente de respeto hacia las instituciones.

Hobbes desarrolló un concepto de “voluntad estatal”, que expresaba al mismo tiempo una soberanía para tomar decisiones, sin la cual no se gobierna. Este concepto más tarde daría origen a la idea de sus órganos y funciones, es decir, los poderes en los que se repartiría la nueva organización política, entre ellos el Poder Legislativo.

La conceptualización del Poder Legislativo en la división de los poderes constitucionales significa un equilibrio, un freno entre sí para evitar una excesiva concentración de funciones. Esto implica resaltar el principio de legalidad, que conlleva la supremacía de la norma jurídica para asegurar la existencia de un gobierno de leyes y no de hombres.

La función legislativa del Poder Legislativo no es exclusiva. Imperan excepciones al principio de la segmentación de poderes en nuestro sistema constitucional que, al encomendar a otros órganos aspectos de esa función constitucional, genera coordinación entre ellos, como con las legislaturas locales y los cabildos de los ayuntamientos.

Actualmente, el estudio de la división de poderes considera una mayor complejidad de la realidad social y la configuración normativa del Estado. La versión clásica de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial parece adquirir nueva

²⁰ MORENO Hernández , Moisés. “El Estado de Derecho Mexicano”, en: *Crónica Legislativa*, Órgano de información de la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal, No. 8, México, mayo de 1996, p.59.

forma ante las transformaciones sociales, culturales, políticas y económicas de nuestro país. Esta distribución ha de entenderse como un mecanismo para evitar la arbitrariedad de los poderes y contar con un verdadero equilibrio entre ellos, articulados por la estructura constitucional que distingue las funciones y órganos superiores del Estado. Debido a que las relaciones sociales se modifican a través del tiempo, la propia Constitución posee un sentido histórico, pues constituye un instrumento de interpretación de la realidad en un momento determinado.

1.4. La separación de poderes en México

La teoría de la división del poder público promueve un concepto normativo de la Constitución, ya que en ésta se buscan las garantías para su vigencia efectiva. En nuestro país, desde los *Sentimientos de la Nación* de Morelos en 1812 hasta la Constitución de 1917, ha existido esa separación de poderes en su forma clásica, excepto en el periodo del centralismo (1835-1847). Posteriormente, en 1847 se retomó el federalismo, al recobrar vigencia el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824.

Esto es quebrantado por la dictadura de Santa-Anna, hasta la Revolución de Ayutla de 1854-55, hecho que dio pauta a la expedición de la Constitución de 1857, la cual contempla en el artículo 49 que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrá reunirse en dos o más poderes en una persona o corporación, ni depositarse el órgano legislativo en un solo individuo.

Este precepto revelaba un gran sentimiento democrático en sus autores. Si se practicara en términos absolutos la separación del poder público sería tal vez perjudicial, ya que el verdadero equilibrio del ejercicio del poder institucional es cuando existe una colaboración y respeto entre ellos. Por ello, los integrantes de estos poderes cumplen su función constitucional, cuando ni el orden público ni la nación se encuentran amagados por naciones extranjeras; de lo contrario, esta

necesidad puede llegar al extremo de hacer indispensable la reunión de dos o más poderes en una sola persona. En estos casos, se podrán dictar las providencias con la oportunidad que indiquen las circunstancias. Así, el artículo 29 facultaba implícitamente al Congreso para que dictara las medidas acordes en momentos que así se requirieran. El artículo 29 de nuestra actual Constitución tiene su antecedente inmediato en el precepto que, con el mismo número, corresponde a la Constitución de 1857. En este último ordenamiento, la suspensión de garantías podía comprender a todas, con excepción “de las que aseguren la vida del hombre”. Esta salvedad obedeció al espíritu hostil a la pena de muerte que se expresaba en el Congreso Constituyente de 1856-57:

“La Constitución Federal de 1857, en el artículo 29, aceptó definitivamente tanto la suspensión de garantías como el principio de las facultades extraordinarias. El Constituyente de 1916-1917 se inspiró directamente en el artículo 29 de la Constitución de 1857 para establecer este régimen. Entre el artículo 29 de la Constitución anterior y el 29 de la vigente hay una diferencia básica, pues mientras en 1857 no se podían suspender las garantías que aseguran la vida del hombre, en la Constitución vigente pueden suspenderse todas. El Constituyente de Querétaro consideró que había casos en que si la suspensión de garantías no comprende también las que protegen la vida, no producirá aquella medida (la suspensión) otro resultado que poner en descubierto la impotencia del poder público para garantizar la seguridad social.”²¹

Durante la vigencia de la Constitución de 1917, el artículo 29 ha tenido una sola reforma, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de abril de 1981. El objeto de la enmienda fue eliminar la expresión “Consejo de Ministros”, que aparecía ante algunos como un supuesto matiz parlamentario. En su lugar, se

²¹ ANÓNIMO, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1990, p.141.

detalló cuáles son los funcionarios que participan en el acuerdo del presidente de la República para solicitar al Congreso la suspensión de garantías.

Entonces, la organización interna del poder es un sistema de restricciones a la actividad del poder; una garantía de la libertad individual que contribuye a regular su dinamismo, equilibrio y armonía, mediante frenos institucionales en el marco de sus respectivas competencias.

En nuestra historia constitucional, desde los *Sentimientos de la Nación* de Morelos hasta Constitución la de 1917, ha imperado la ramificación de poderes en su forma clásica, con algunas modalidades en ciertas épocas.

1.5. El Estado democrático mexicano.

A la caída de Iturbide, en 1823 se reinstala el Constituyente teniendo como demandas de algunas de las provincias que se estableciera el sistema federal, para lo cual se convocó a un segundo Congreso que elaborara la Constitución; se registraron 23 provincias que emitirían su voto para elegir sus representantes dentro del Segundo Congreso Constituyente.

Dicho Congreso expidió el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, como antecedente del federalismo mexicano ya que dicho documento contemplaba en su artículo 5º la forma federal y en el artículo 7º enumeró los Estados de la Federación.

Con el Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854, se da formalmente nacimiento en nuestro país al Estado Liberal, que estaba conformado por el clero, los jefes militares y una nueva clase social cultural denominada liberales. Es en ese año cuando el Estado mexicano se convierte en un Estado federal, creado por estados pequeños con soberanía interior y con soberanía exterior representada por la Federación.

Sin embargo, debemos decir que fue en 1847 cuando se retomó el federalismo, la división y equilibrio de poderes, al recobrar vigencia la Constitución de 1824 junto con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Sin duda el antecedente del equilibrio entre los poderes más directo nos remite a el sistema presidencial de los Estados Unidos de América, previsto en su Constitución de 1787. Para su instauración se basó en el sistema monárquico inglés: en lugar de contar con un jefe de Estado hereditario, sería de elección popular con funciones limitadas.

Las ideas contenidas en las obras de Locke, Montesquieu, y en las constituciones de New York de 1777 y la de Massachusetts de 1780, influirían en la Constitución de Estados Unidos de América. Esta Carta Magna y la Constitución española de 1812, serían soporte de nuestra forma de gobierno consagrada en la Constitución desde 1824.

Para comprender las relaciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo, es necesario estudiar el texto constitucional y el entorno político. El Derecho y la política no se anulan, pues se complementan. La política enriquece el marco jurídico y éste se sujeta a la misma. Por eso, Diego Valadés afirma que: “el orden jurídico tiene una íntima vinculación con el orden político, ya que la norma define la forma política y por otra, el ejercicio político actualiza la hipótesis jurídica.”²²

Uno de los problemas derivados del ejercicio público es el exceso de legislación y los vacíos jurídicos para garantizar certidumbre jurídica a los gobernados. Por ello, los mexicanos no podemos asimilar nuestro sistema legal, debido a la abundancia de legislación y al descuido de las diferentes legislaturas para su revisión; inclusive, algunas de ellas describen disposiciones inconstitucionales.

²² VALADÉS, Diego. *Constitución y Política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p.15.

La tarea legislativa del Congreso de la Unión es de suma importancia, al implicar una revisión continua de leyes, tratados internacionales y, desde luego, la misma Constitución Política, y mantener constantemente actualizada la realidad jurídica con la realidad social en todos los aspectos.

La falta del equilibrio entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo provoca disfunciones en nuestras estructuras constitucionales. Por tanto, es responsabilidad de los Poderes de la Unión, en especial del Legislativo y el Ejecutivo, emitir normas jurídicas que garanticen una buena convivencia entre los mexicanos, así como respetar y ocuparse de cada una de sus funciones, siempre encuadradas en la Constitución Política Federal.

Los órganos de representación han de propugnar por un Estado democrático, capaz de dar cabida y representar el mosaico de culturas, etnias e identidades regionales que componen la pluralidad nacional. Es trascendental que el Estado se fortalezca a partir de los poderes originarios de la nación --los locales--, y no sólo descentralizar por mero desprendimiento de responsabilidades administrativas del centro hacia la periferia, o simplemente redistribuir hacia los estados y municipios potestades económicas y políticas previstas en la Carta Magna.

El Congreso de la Unión tiene que ser la expresión y representación de esos poderes locales; que se convierta en la cuna de las iniciativas, de las reformas estructurales que requiere la nación y que supere la inmovilidad constitucional para convertirse en factor efectivo de la realidad social.

El Congreso de la Unión es un órgano en quien se deposita el Poder Legislativo Federal en México, dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores, que dentro del principio de colaboración de poderes establecido en la Constitución, realiza primordialmente las funciones de elaboración de la ley y el

control político sobre el órgano Ejecutivo, así como algunas funciones inherentes al Distrito Federal.

1.6. Algunas atribuciones del Congreso de la Unión frente al Ejecutivo Federal

Es la Cámara de Diputados la que puede erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente, en coordinación con la Cámara de Senadores; le es propio el manejo de fondos públicos, también tiene que ver con el desafuero de funcionarios, así como aprobar o negar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito.

Por su parte, al Senado le corresponde analizar la política exterior del Ejecutivo, ratificar nombramientos, declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un Estado y, en su caso, nombrar gobernador; ser jurado de sentencia en materia de juicio político, otorgar o negar la aprobación de los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El crecimiento de las atribuciones del Ejecutivo en todos los países, ha determinado que se confundan los términos gobierno y presidente. El concepto común respecto al poder público se centra en las decisiones del Ejecutivo. En los regímenes presidenciales, la realidad constitucional corrobora esta imagen. La separación de poderes se da como un fenómeno histórico, especialmente en Francia, y en e Inglaterra, a través de limitaciones graduales, las cuales se han incorporado en las constituciones de otros estados. De ahí su permanencia a través de las variaciones de los distintos regímenes. Por ende, esta fórmula clásica de separación de poderes sigue siendo válida, aun cuando se han formulado infinidad de cartas magnas en los distintos países.

Era usual escuchar, en diferentes sectores de la sociedad, que el Ejecutivo mexicano era *el todo* y el Legislativo *nada*; que el presidente de la República ha

asumido facultades y funciones que limitan la actuación de la asamblea representativa y que ésta había permanecido sumisa ante la creciente omnipotencia de aquél. En esto han influido las características sociales, culturales, económicas y políticas de nuestro país, como el carácter unitario del mando derivado del imperativo de realizar la obra de la Revolución Mexicana: un Ejecutivo fuerte, capaz de hacer frente a una serie de reacciones interiores y presiones exteriores; un Ejecutivo que no pudiera ser obstaculizado ni maniatado por el Legislativo, que durante la época posrevolucionaria se consolidaría con el apoyo de un partido predominante, concedor de las necesidades del pueblo, con una mentalidad fija, teniendo como bandera la no reelección en la figura del presidente, como parte de las conquistas culturales de la Revolución.

Este sistema, con sus defectos, vicios, injusticias y virtudes, brindó a nuestra nación estabilidad política con un gobierno civil. Durante los primeros sexenios posrevolucionarios, se tejió una coalición política que permitió al presidente de la República abatir a las antiguas fuerzas oligárquicas, realizar una reforma agraria y eliminar enclaves imperialistas que actuaban en la economía nacional; garantizar la participación política a las clases sociales oprimidas, así como implantar un proyecto industrializador hacia 1940.

El fortalecimiento del Poder Ejecutivo ha sido distinto en cada país. Esto en razón a la naturaleza de la sociedad, su carácter económico, político, social y cultural. Por ello, el Derecho Constitucional es reflejo de una época y de relaciones de poder de una nación.

Los orígenes de la preponderancia del Ejecutivo sobre el órgano Legislativo se encuentran en los problemas de defensa nacional, en los factores técnicos que se manifiestan en la dirección de la burocracia y en la planeación de las políticas públicas --como las económicas, financieras, fiscales, educativas--, la diplomacia, para hacer prevalecer la paz e impulsar las relaciones con otros países, en la crisis de los órganos legislativos y los partidos políticos, en el equilibrio entre

grupos de presión y en la masificación e industrialización de la sociedad contemporánea.

En los primeros años de nuestra vida independiente, la titularidad del Poder Ejecutivo estuvo ocupada por generales y caudillos militares, quienes ejercían el poder arbitraria y dictatorialmente. En este contexto, la rama ejecutiva ha sido siempre poderosa en nuestro sistema constitucional.

La inestabilidad política, luego de la Independencia, se prolongó durante casi cincuenta años. La prórroga en el poder de Benito Juárez y Porfirio Díaz se explican por la necesidad de aplicar una política de férrea conducción, en virtud del prevaleciente desorden político, institucional, económico y social del país.

En la época de Juárez, Lerdo y Díaz, se observa la necesidad de un Poder Ejecutivo fuerte. Juárez fija los lineamientos para encauzar la administración; Díaz inaugura la política integral para rehacer la autoridad y la organización coercitiva, establecer la paz e imponer el orden. Esto favoreció el desarrollo económico del país con la llegada de inversión extranjera, se construyeron vías de comunicación -- ferrocarril y caminos-- y se agilizaron las fuerzas productivas. Esto dio pauta a nuevas relaciones sociales, por lo que surgió una burguesía formada por terratenientes, latifundistas y especuladores.

Los presidentes fuertes, como Juárez y Díaz, se ampararon en la legitimidad constitucional y en su prestigio personal, no solo para conseguir la paz y dirigir la transformación económica del país, sino para imponer la potestad del Estado; además, para neutralizar, conciliar o destruir otras instancias que se oponían, como el clero, los cacicazgos o las tiranías locales. Para lograrlo, usaron la ley como el arma del convencimiento o la violencia. Este sistema dictatorial fue necesario para hacer frente a las condiciones que imponían una estructura social, económica y política desquiciada e inorgánica. La tarea era inmensa: gobernar muchos pueblos distintos que habían vivido en diferentes periodos de evolución,

además de la presencia de potencias amenazantes del exterior, por lo que se necesitó una clara inteligencia y una constante actividad. Para ello, Díaz dispuso de la conciliación de estas comunidades, la ampliación económica, el mantenimiento de la paz, la gratificación de las aspiraciones de los amigos y su propia energía.

Se alude que la política nunca pudo ser sometida al imperio de la Constitución, ya que Díaz concentró en sus manos todo el poder, eligió gobernantes, hizo las veces del Poder Legislativo y Judicial y sus secretarios de Estado eran más bien un consejo semejante al de los soberanos absolutos.

En el fortalecimiento del Ejecutivo también influyó el debilitamiento de caciques y de los jefes militares, en los años posteriores a la consolidación del PNR, PRM y PRI. La unidad burocrática de las organizaciones obreras, campesinas y profesionistas; la creciente centralización de la actividad financiera del Estado --fiscal, monetaria, finanzas públicas--; el control de los medios masivos de comunicación; el que la mayoría de los legisladores pertenecieran al partido oficial, por lo que imperaba la disciplina partidista para obtener éxito en su carrera política; el desempeño de actos más allá de la Constitución Política, como las facultades metaconstitucionales del presidente de la República en la designación de su sucesor, al interior del partido; y el de los gobernadores de las entidades federativas, siendo así el Ejecutivo federal el líder de hecho del partido.

En décadas posteriores a la Revolución Mexicana del siglo XX, se notaba la debilidad del Congreso de la Unión, ya que el presidente de la República en turno era el líder de un gran partido político con participación en todas las instancias constitucionales, capaz de controlar monólicamente los mecanismos de decisión legislativa. Se consideraba que el presidente de la República influía en los legisladores de su partido, aspecto que originó un desequilibrio en la relación con el Poder Legislativo.

Igualmente, contribuyó al posicionamiento del titular del Ejecutivo en el espectro político nacional la reforma constitucional de 1933, la cual prohibió para periodos inmediatos la reelección presidencial, de gobernadores de los estados, de legisladores estatales y federales. No obstante, esta reforma evitaba que se constituyeran cacicazgos en el órgano de representación nacional, ya que se trataba de contrarrestar a los caciques de las regiones del país. Esto lo aprobó el PNR en su Convención de Aguascalientes el 30 y 31 de octubre de 1932, para ser incorporado como postulado revolucionario en su declaración de principios.

En esta convención de Aguascalientes, se encomendaba al Comité Ejecutivo Nacional del PNR que iniciara ante el Congreso de la Unión las reformas constitucionales necesarias para la aplicación del principio de no reelección. De este modo, el dictamen de la comisión de puntos constitucionales y de gobernación de la Cámara de Diputados justificó que, permitir la reelección de las autoridades descritas, sería un atentado a nuestra democracia.

Otro factor importante que contribuyó al fortalecimiento del presidente de la República, durante el siglo XX, fue la reforma estatutaria del PNR consistente en la desaparición de los partidos regionales como entidades fundadoras del partido. En este sentido, el presidente Lázaro Cárdenas (1934-40), se convirtió en el líder indiscutible del Partido Nacional Revolucionario, quien luchó por debilitar a los partidos y maquinarias locales en beneficio de su Comité Ejecutivo Nacional. Esto propició un monopolio político por parte del presidente de la República y la posibilidad de repartir las posiciones políticas. Recordemos que ante los hechos sociales, políticos y económicos vividos en nuestro país en esas fechas, la visión de los políticos de esta época era la unificación del país a través de un instituto partidista.

Todo ello contribuyó a la conformación de un sistema de partido único durante el siglo XX, el cual impregnó su poderío en todas las esferas del poder público. De 1946 a 1977, se consideró como una etapa “hegemónica”; de 1979 a

1985, fue un lapso en la que se tuvo cierto control y dominio sobre los partidos políticos de oposición, aunque el PRI empezó a perder representación en municipios y capitales estatales, debido al avance del Partido Acción Nacional; una tercera etapa fue a partir de 1988, caracterizada por un PRI mayoritario dentro de un sistema de partidos, que comenzaba a avanzar hacia el pluralismo.

En la actualidad, la variedad de partidos ha permitido la conformación de un Congreso difícil de equilibrar, tanto por el número de los legisladores que lo integran como por los diferentes criterios y líneas de partido, que arrojan como resultado la ingobernabilidad. Esta situación es la que, a nuestro parecer, asienta las bases para el planteamiento de una reelección de congresistas.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA REELECCIÓN DE LEGISLADORES EN MÉXICO

En el proceso que llevó a México a ser un país libre, soberano e independiente, se reformaron los diferentes criterios en relación con el cuerpo colegiado cuya función sería legislar; es decir, con la manera como se emitirían esas leyes que regirían y pasarían a la historia, hasta llegar a nuestros tiempos con la Constitución de 1917. Por tanto, es fundamental analizar los antecedentes constitucionales de la reelección de legisladores, aunque también es menester dejar en claro los sucesos jurídicos y políticos que estructuraron la figura del legislador.

2.1. Constitución de Cádiz 1812

La Constitución Política española, también conocida como Constitución de Cádiz, fue promulgada el 19 de marzo de 1812. En ésta se establecía la soberanía nacional con la característica de que la misma residiera en la Nación y que a ella pertenecía el derecho de establecer sus leyes, así como la igualdad de todos los habitantes del Imperio.

Este ordenamiento, en el Título III de sus once capítulos establecía la figura de las Cortes, en la cual se determinaba la reunión de todos los diputados de la Nación, nombrados por los ciudadanos; recordando que solo podían ser diputados los naturales por ambas líneas de nacimiento y que fueran originarios de los dominios españoles, así como aquellos que hubieran obtenido de las Cortes la carta de ciudadano y también los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en los territorios españoles.

Por su parte, el artículo 31 del ordenamiento en cuestión señalaba: “Por cada setenta mil almas de la población habrá un Diputado de Cortes.”²³ La elección de los diputados de las Cortes se celebraba mediante juntas electorales de parroquias de partidos y de provincias, según lo establecía el artículo 34 de esta Constitución. El Capítulo VI, artículo 108, señalaba que “los diputados se renovarían en su totalidad cada dos años.”²⁴

El artículo 110 estableció de manera expresa la prohibición de la reelección inmediata de los diputados, al establecer que “Los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra Diputación.”²⁵ Así entonces, para poder volver a ocupar el cargo de miembros de las Cortes, era necesario dejar pasar un periodo, es decir dos años.

2.2. Constitución de Apatzingán

Este ordenamiento fue publicado el 24 de octubre de 1814, en Apatzingán, por el Congreso de Chilpancingo, con el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Este documento a un que bien es cierto, no entró en vigor es un antecedente fundamental de nuestra historia constitucional.

La Constitución de Apatzingán, en su artículo 48 establecía: “El Supremo Congreso lo componen los diputados elegidos por los ciudadanos en cada provincia y que todos son iguales en autoridad.”²⁶

Además, en el artículo 52 señalaba como requisitos para ser diputado los siguientes: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, edad de 35 años y buena reputación, entre otros. En el artículo 56 se estableció que durarían en su cargo

²³FISCALÍA.Org [en línea] , España; 2005. <www.fiscalia.org/legis/textoshist/1812.rtf>, [consultada el 30 de abril de 2004.]

²⁴ Internet. *idem*.

²⁵ TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1985, op. cit.*, p.38.

²⁶ *idem*.

dos años. Hasta aquí encontramos parámetros muy similares a los que contenía la Constitución de Cádiz .

Empero, el numeral 57 del ordenamiento en cuestión establecía que “Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación.”²⁷ De lo anterior se desprende que no estaba permitida la reelección inmediata, de la misma forma como lo establecía el artículo 110 de la Constitución de Cádiz.

2.3. Constitución Federal de 1824

Esta constitución fue promulgada el 4 de octubre de 1824. Uno de los personajes ilustres de este periodo de la historia de México fue Fray Servando Teresa de Mier, quien difundió la importancia del Senado y fue Miguel Ramos Arizpe quien contribuyó en forma decisiva al establecimiento del federalismo bicameral , el cual quedó consagrado en el Acta Constitutiva de la Federación el 31 de enero de 1824.

Dentro de su contenido se otorgaban amplias facultades a los estados y al Congreso, limitando a la Federación y al Poder Ejecutivo, además adoptó como forma de gobierno la democracia, dividiéndose el territorio nacional en estados y territorios.

No debemos de olvidar la gran influencia que significó Estados Unidos, con la constitución de 1787, para la creación del sistema federalista.

Por lo que se refiere al Poder Legislativo, se constituyó un Cámara de Diputados, integrada con representantes elegidos con base en el número de habitantes y con una Cámara de Senadores, integrada con un número igual de

²⁷ *idem.*

representantes por cada uno de los estados que conformarían la Federación y que eran elegidos por las legislaturas estatales.

Los argumentos principales para el establecimiento del sistema bicameral fueron, entre otros, los aducidos por Teresa de Mier, en el sentido de que el Senado constituía un contrapeso a los excesos en que pudiera caer una sola cámara; la opinión de las provincias de Coahuila y Texas, en el sentido de que la Cámara de Senadores es la representante de las provincias de la Federación, así como la del Dr. José María Luis Mora, quien sugirió que la existencia de dos Cámaras garantizaba un proceso legislativo con meditación.

Por tanto, encontramos que en este ordenamiento constitucional se estableció que el Poder Legislativo de la Federación residiría en un Congreso Nacional, compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados. El Senado se componía de dos senadores de cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por cada legislatura local y que serían renovados por mitad cada dos años.

También la Constitución en cita dispuso, en el numeral 8º, que “la Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los Estados”. La Constitución no incorporó a su texto ninguna prohibición para la reelección indefinida de los diputados.

Asimismo, la Constitución de 1824 se limitó a señalar que el Congreso General se reuniría todos los años el día primero de enero y clausuraría el 15 de abril, con posibilidades de prolongarse hasta por 30 días útiles, cuando lo juzgara conveniente o lo pidiera el presidente. Resulta importante agregar que desde la Constitución de 1824 hasta la de 1857, pasando por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, no se estableció prohibición alguna respecto a la reelección inmediata de los legisladores. Lo que nos remonta al principio general del Derecho: *Lo que la ley no prohíbe, lo permite, lo que a contrario sensu menciona*

el maestro Tena Ramírez: “el individuo que obra como órgano estatal solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza a realizar.”²⁸

2.4. Constitución de 1836 (también conocida como Las Siete Leyes Constitucionales)

La primera característica de esta Constitución es que es la única Carta Magna mexicana que ha sido dispersa y que fue publicada de la siguiente manera: la primera ley en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y la tercera en diciembre del mismo año, siendo ésta la que contenía de la tercera a la séptima de las leyes.

En 1836 desaparecía el sistema federal, razón por la cual el Poder Legislativo se depositó en un Congreso General dividido en dos cámaras, aunque el Senado carecía de justificación, pues representaba a las Juntas Departamentales en sustitución de los estados.

Por otra parte, es necesario mencionar que el artículo 8º de la primera de estas leyes establecía las obligaciones de los mexicanos, expresando lo siguiente: “I. Votar por todos los cargos de elección popular directa, II. Poder ser votado para los mismos, siempre que su persona concurren las cualidades que las leyes exijan en cada caso.”²⁹ Lo anterior denota que en esta Constitución ya se hablaba de una representación popular y garantizaba los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.

A su vez, en la segunda ley, el artículo 4º mencionaba: “El individuo que acaba puede ser reelegido, pero en tal caso podrá o no aceptar el cargo.”³⁰ No omitiendo que dicho artículo se refiere a los integrantes del Supremo Poder Conservador, y que al leer este precepto se observa que no existía imposibilidad

²⁸ TENA, Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México.

²⁹ MARQUEZ Rábago Sergio, *Evolución Constitucional*, Editorial Porrúa. México 2002. p.210

³⁰ *idem*, p.213

de reelección salvo la voluntad de cada individuo, ya sea para aceptar el cargo o para rechazarlo.

Es en la tercera ley en donde ya se hace referencia al Poder Legislativo, así como a su integración y de la emanación de las leyes, plasmando en su artículo primero que este poder se dividía en dos cámaras. Así, también se disponía que la Cámara de Diputados se compondría de ciudadanos elegidos por el pueblo y los diputados podían ser reelectos indefinidamente:

“[...] esta Cámara se renovará por mitad cada dos años: el número total de Departamento se dividirá en dos secciones proporcionalmente iguales en población: el primer bienio nombrará sus diputados una sección, y el siguiente la otra, y así alternativamente.”³¹

En la cuarta ley se hace referencia a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, el cual se depositaba en un magistrado supremo, llamado presidente de la República. La figura presidencial se encontraba consagrada en el artículo 5º: “El presidente que termine puede ser reelecto.”³² Este ordenamiento no establecía prohibición alguna respecto a la reelección inmediata de los legisladores.

2.5. Bases Orgánicas de 1843. Bases de Organización Política de la República Mexicana

En las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, se establecía el bicameralismo. El Senado se integraría por miembros designados por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Para ello, se debían reunir ciertos requisitos, como ser ciudadanos sobresalientes en el campo civil, castrense o eclesiástico, o haber sido presidente, vicepresidente, secretario de despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, senador o diputado, obispo o general de división. A su vez, el artículo 19

³¹ MÁRQUEZ Rábago, Sergio. *Evolución Constitucional Mexicana*. Editorial Porrúa, México, 2002.

³² *idem*, p.228.

establecía que eran derechos de los ciudadanos mexicanos “el de votar en las elecciones populares.”³³

El Título III, donde se refería al Poder Legislativo, integrado por la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y por el Poder Ejecutivo, quien sancionaría las leyes.

A partir del artículo 26 y hasta el artículo 30, se establecían las reglas electorales para la elección de diputados y senadores, pero no se estableció ninguna limitación para evitar la reelección.

A continuación, en los artículos 31 al 46 se establecían las características del Senado, sin mencionar algo sobre la reelección de sus integrantes.

Como refuerzo a lo anteriormente expuesto, el artículo 70 señalaba que “La Cámara de Diputados se renovará por mitad cada dos años, saliendo los segundos nombrados por cada departamento en la primera renovación. Si fuere número impar, saldrá primero la parte mayor, y seguirán después alternándose la parte menor y la mayor. Los departamentos que nombren un solo diputado, lo renovarán cada dos años. Los diputados, por supuesto, podían ser reelectos.”³⁴ En cuanto al Senado, el procedimiento de elección por las legislaturas siguió vigente, sólo que la renovación de esta Cámara se haría por tercios cada dos años.

Del artículo 83 al 92 se refiere al Ejecutivo, aunque no hacía comentario acerca de la reelección.

³³ *idem*, p.260.

³⁴ CAMARGO, Pedro. *Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México*. Edit. Instituto de Derecho Comparado–UNAM, 1ª Edic. México 1965, p.58.

En todos los artículos citados no hace referencia a la reelección; por lo tanto consideramos que al no establecer la Constitución las limitaciones claras a la figura de la reelección, ésta era permitida.

2.6. Acta de Reformas 1847

En plena guerra con los Estados Unidos, el país estaba dividido en grupos políticos antagónicos y ante los levantamientos a favor de poner en vigencia nuevamente los ordenamientos constitucionales del federalismo, se aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas. De esa manera, se restablecía el federalismo de manera formal, puesto que la Constitución de 1824 había sustituido a la Constitución centralista conocida como Bases Orgánicas desde 1846, pero con diversas modificaciones para evitar caer nuevamente en situaciones de conflicto político. Entre los principios fundamentales de esta Constitución estaba bien determinado que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estaban limitados a lo establecido por la Constitución.

El Acta Constitutiva y de Reformas establecía las garantías individuales para todos los habitantes de la República, suprimió el cargo de vicepresidente y adoptó elecciones directas para diputados, senadores, presidente de la República y miembros de la Suprema Corte.

Además, facultó al Congreso para anular las leyes de los estados que implicasen una violación al pacto federal, e implantó los derechos de petición y de amparo.

El artículo 8º establecía: “Además de los senadores que cada estado elegía, habría un número igual al de los estados, electo a propuesta del Senado,

de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones.”³⁵

En esta Acta de Reformas tampoco se establece prohibición alguna respecto a la reelección inmediata de los legisladores.

2.7. Constitución Política de 1857

Tras el movimiento revolucionario con la firma del Plan de Ayutla encabezado por Juan Álvarez y en el se desconocía el gobierno de Antonio López de Santa-Anna, se convocó un Congreso Extraordinario, reunido en la ciudad de México en febrero de 1856.

En cuanto al tema que ocupa nuestra atención, observamos que el ordenamiento constitucional en comento establecía que eran ciudadanos con derecho a voto todos los mexicanos varones que hubieran cumplido 18 años, si eran casados y 21 si no lo eran.

También establecía que son prerrogativas de los ciudadanos mexicanos el derecho a votar y ser votados; lo anterior se hallaba consagrado en la fracción I del artículo 35, Sección IV, y en el artículo 36 fracción III.

La nueva Carta Magna no logró estabilizar al país. El entonces presidente Ignacio Comonfort la desconoció unos meses después de su promulgación, al sumarse a la rebelión de Ignacio Zuloaga, dar un golpe de Estado y encarcelar a varios ciudadanos, entre ellos a Benito Juárez, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia y a quien legalmente le correspondía la Presidencia.

³⁵ *idem*, p.329.

La rebelión derivó en la llamada Guerra de Tres años o Guerra de Reforma, entre los conservadores que desconocían la Constitución y los liberales que la defendían. A la postre, los liberales encabezados por Benito Juárez triunfaron.

En el curso mismo de la guerra, se emitieron una serie de ordenamientos conocidos como Leyes de Reforma, entre las que destacan aquéllas que establecían la separación entre la Iglesia y el Estado.

El Constituyente de 1856-57 argumentó el carácter elitista del Senado, ya que no surgía de elección popular, por lo que se suprimió. El argumento fue que sería más viable la relación entre el Ejecutivo y Legislativo si operaba una sola Cámara, pues el bicameralismo restaba poder político al Congreso.

En 1874 se restableció el sistema bicameral. Se consideró que sería un freno a los arranques legislativos de manera precipitada. Además, en caso de surgir las confrontaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, alguna de las cámaras podría servir de mediadora. Esta Constitución permaneció en vigor hasta 1917, tuvo vigencia plena tras la muerte de Maximiliano y la entrada de Benito Juárez a la capital como presidente en 1867.

En relación con los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la normatividad en mención no contempló ninguna taxativa a la reelección.

2.8. La Constitución del 5 de febrero de 1917

En 1910 se inició el movimiento armado de la Revolución Mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años.

En 1908 Díaz había anunciado la aceptación de partidos políticos, así como la falta de interés que tenía para volverse a reelegir. Tales argumentos los enunció

en la famosa entrevista que le hizo el periodista norteamericano James Creelman, a quien le confió: “Me retiraré al concluir este periodo constitucional y no aceptaré otro. Yo acogeré gustoso un partido de oposición en México. Si aparece, lo veré como una bendición.”³⁶

Por tales razones, Madero se postuló candidato a presidencia y fue derrotado. Entre junio y julio de 1910, proclamó el Plan de San Luis en el cual, entre otros puntos, planteaba la postura de la no reelección de presidente, no así la de diputados o senadores.

A la renuncia de Díaz en 1911, se convocan a nuevas elecciones habiendo triunfado Francisco I. Madero y tomado posesión de la presidencia el 6 de noviembre del mismo año. A la toma de su cargo continuaron los movimientos armados en los cuales se exigía la restitución de tierra, y aquí encontramos a personajes como Zapata, quien demandaba el cumplimiento de los puntos del Plan de San Luis. Al no conseguir esto, se transformó en un opositor de Madero, promulgando el Plan de Ayala.

El presidente Madero y el vicepresidente Pino Suárez fueron depuestos y asesinados en lo que se conoce como la Decena Trágica, en la que participó Huerta como cómplice de la embajada americana, suceso que lo llevó a ocupar la presidencia.

Venustiano Carranza, desconociendo a Huerta, proclamó el Plan de Guadalupe, en el que él mismo se nombró Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, buscando la vigencia plena de la Constitución de 1857. Huerta renunció en 1914 y Carranza asumió la presidencia bajo el título de Jefe del Ejército Constitucionalista. Al triunfo de éste se promulga la Constitución que rige en México hasta la fecha.

³⁶ *idem*, p.385.

Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857.

El documento sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país. Así, se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna vigente, que juntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano y que por su contenido social ha sido definida como la primera Constitución social del siglo XX en el mundo.

La nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a los derechos humanos, ya como "garantías individuales". La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

En relación a la figura de la reelección presidencial, el texto original del 5 de febrero de 1917 de nuestra Constitución, en el artículo 83 mencionaba que: "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto."³⁷

Posteriormente, a esta parte sucedió una reforma del 22 de enero de 1927, en donde se establece que: "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre del año en que se celebre la elección [...]. No podrá ser electo para el periodo inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar el cargo de Presidente, sólo por un periodo más."³⁸

Obregón y Calles enfrentaron la rebelión de los generales antireeleccionistas Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano, que fueron

³⁷ *idem*, p.569.

³⁸ *idem*, p.569.

aprehendidos y ejecutados. Poco antes de la elección, postulado como candidato a la presidencia, Obregón sufriría un atentado del que salió ileso; sin embargo, tras ser reelecto, sería asesinado poco después, el 17 de julio de 1928, por José de León Toral. Es con ese hecho que culminan en la historia moderna los intentos de reelección presidencial en México.

En lo que se refiere a la estructura del Poder Legislativo en la Constitución de 1917, es instaurado el régimen bicameral por el artículo 50 de esta Constitución. El artículo 51 prevé lo relativo a los representantes de la nación que componen la Cámara de Diputados, electos en su totalidad cada tres años; por su parte, el artículo 56 ordena que la renovación completa de la Cámara de Senadores se verifique cada seis años.

Después de prohibir la reelección presidencial por el artículo 83, el Constituyente de 1917 no considero necesario introducir una limitación análoga en las elecciones de senadores y de diputados. Con la reforma al texto fundamental que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933, por primera vez en la historia constitucional de México, se prohibió la reelección del Poder Legislativo, y que veremos más adelante..

Después de la reforma que permitió la incorporación al Congreso de los diputados de partido, el 13 de octubre de 1964 se leyó en el Congreso de la Unión una iniciativa elaborada por el Partido Popular Socialista, con el propósito de que se permitiera la reelección de los diputados federales. Como se explicaba en la propuesta y como también adujo Vicente Lombardo Toledano, la imposibilidad de reelegir a esos miembros del Legislativo impedía la formación de cuadros parlamentarios dotados del necesario rigor profesional.

Aunque la iniciativa fue considerada contraria a la técnica legislativa, la Cámara de Diputados votó en favor de que los diputados puedan ser elegidos en dos periodos sucesivos, pero no para un tercero inmediato, sin que ello sea

impedimento para que, transcurrido el tercero, pudieran volver a ser electos. No obstante, el Senado rechazó la iniciativa de la legisladora y prefirió que el artículo 59 permaneciera sin dicha modificación, por lo que el proyecto fue devuelto a la Cámara de Diputados y posteriormente fue archivado. Por lo tanto, tenemos que en lo relativo a la reelección de los miembros del Poder Legislativo

“[...] no existe ninguna prohibición en tal sentido dentro de la Carta de Querétaro, ni los dictámenes de las respectivas comisiones del Constituyente acusan una tendencia en tal sentido.”³⁹

2.9. Reformas de 1933

En 1933 se presentaría un importante compendio de reformas a la Constitución de 1917, derivado de los sucesos políticos que movilizaron al país en esa época, entre ellos el asesinato de Álvaro Obregón, así como el surgimiento en 1929 del Partido Nacional Revolucionario.

El 30 y 31 de octubre de 1932 se celebró en Aguascalientes la Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, que aprobó la incorporación de la no reelección a su Declaración de Principios y propuso los cambios correspondientes a la Constitución Política.

En función a una demanda del recién creado Partido Nacional Revolucionario, se incluyó la prohibición expresa de reelegirse a diputados y senadores.

Con este antecedente en el año de 1933, se promulgó una reforma constitucional a efecto de que los miembros del Poder Legislativo no pudieran reelegirse en periodos sucesivos, tal como lo establece el texto vigente del artículo 59; pero si se examinan los antecedentes de dicha reforma, así como la

³⁹ CAMARGO, Pedro, *op. cit.*, p.60.

exposición de motivos de la Iniciativa y de los debates correspondientes que se sucedieron dentro de este recinto legislativo, se llega a la conclusión de que prohibir a los diputados y senadores que se reelijan, en el periodo inmediato al de su ejercicio, no fue consecuencia de condiciones históricas objetivas ni de requerimientos populares, ni de circunstancias de la realidad nacional, sino únicamente fue una determinación tomada por ciertos círculos políticos que venían a crear una mayor centralización del poder público.

Es decir, no existieron restricciones a la posibilidad de reelección sino hasta 1933, cuando se reformó la Constitución Política Federal.

Esa reforma se derivó a la vez de una reunión del Congreso Nacional de Legisladores celebrada en San Luis Potosí, donde se planteó la necesidad de abordar la prohibición de la reelección del presidente, gobernadores e integrantes de los ayuntamientos.

Sin que existieran razones jurídicas de por medio, se aprobó la reforma en la que se prohibía la reelección de todos los cargos de elección popular a todos los niveles de gobierno.

Ahora bien, sobre la temática de la prohibición de la reelección que nos ocupa, tenemos que personajes de la vida política de la década de los años treinta, entre los que destacaban Benjamín Hill y Fernando Dworak, señalaban lo siguiente:

“La prohibición de la reelección legislativa inmediata en 1933 favoreció la posición de los gobiernos posrevolucionarios, para lograr una estricta disciplina partidista dentro de ambas Cámaras.”⁴⁰

⁴⁰ HILL Benjamín, “Encrucijadas de la reelección legislativa”, en: *Nexos*, número 245, México, mayo de 1998.

De la Exposición de Motivos de la Reforma de 1933, destaca el siguiente comentario:

[...] Debe consignarse que las últimas reformas constitucionales de los artículos 82 y 83 de la Ley Fundamental, que capacitaron en forma inequívoca para volver a ocupar la Primera Magistratura del país al C. General Álvaro Obregón, cuya elección llevada a término comprobó que no se han definido en forma precisa, clara y rígida las modalidades del propio principio de la no reelección [...]

“Por ello, se enuncia, [...] la prohibición que contiene la proposición quinta en el sentido de que los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato posterior.”⁴¹

Coincidimos con las posturas establecidas por Benjamín Hill y Fernando Dworak, en el sentido de que no existe argumento jurídico pleno de esta reforma y que resultó ser más un candado partidista que una postura basada en razonamientos legales.

Asimismo, creemos oportuno señalar cuáles fueron los artículos que en 1933 fueron modificados:

“*Artículo 59.* Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.”

En este artículo, se establece la aplicabilidad del principio de no reelección inmediata a los diputados y senadores integrantes del Congreso de la Unión, se admite la reelección inmediata, con el carácter de propietario, de aquellos que habiendo tenido el de suplentes no hubiesen ejercido el cargo y, por último, la aplicabilidad del principio establecido para los diputados y senadores propietarios,

⁴¹ *Diario de los Debates.* Cámara de Diputados. México, 16 de noviembre de 1932.

a fin de que no puedan ser electos en el periodo inmediato con la calidad de suplentes.

Por lo que se refiere a la no reelección inmediata de los diputados, los únicos antecedentes que aparecen en nuestra historia constitucional son el artículo 110 de la constitución de Cádiz y el 57 del Decreto Constitucional de Apatzingán. Sin embargo, estas disposiciones no contemplan todos los aspectos del vigente artículo 59 constitucional, por lo que su génesis se da en la célebre Convención del entonces Partido Nacional Revolucionario, en Aguascalientes, que tuvo verificativo durante los días 30 y 31 de octubre de 1932.

La ponencia propuesta en la Convención, a cargo del Comité Ejecutivo Nacional del Partido, cuyo presidente era el general Manuel Pérez Treviño, versó exclusivamente sobre el principio de la no reelección, contenido en siete conclusiones, que fueron las siguientes:

1. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República (constitucional, interino, provisional o sustituto), en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese puesto. Esta conclusión, una vez aprobada, pasó a ser la última frase del actual artículo 83 constitucional.

2. El gobernador constitucional designado por elección popular directa, sea ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo.

3. Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo, en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional, o el ciudadano que por ministerio de ley y bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo. Esta conclusión fue registrada en la constitución en la misma fracción VIII del artículo 115.

4. Los gobernadores no podrán ser electos senadores o diputados del Congreso de la Unión durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen de su puesto. Aunque no se traspasó expresamente a la Constitución, esta conclusión obedece a hechos bien determinados en nuestra historia constitucional. Seguramente estaba en la mente de los convencionistas el caso de Tiburcio Fernández Ruiz, acaecido el 17 de octubre de 1924, que llegó a ocupar simultáneamente los cargos de senador y gobernador interino del estado de Chiapas. Ante esta incompatibilidad, Vito Alessio Robles pidió en el Senado que declarara la pérdida del carácter de senador, según lo dispuesto en el artículo 62 constitucional.

5. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Esta conclusión finalmente se plasmó como artículo 59 en la reforma del 29 de abril de 1933, producto directo e íntegro de la Convención del PNR en Aguascalientes.

6. Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Esta disposición pasó a ser el noveno párrafo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional.

7. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los miembros de los consejos municipales o de las

juntas de administración civil no podrán electos para el periodo inmediato. La primera parte de la conclusión es el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 constitucional. Por lo que respecta a la parte final de la conclusión, también está vertida en el mismo párrafo, fracción y artículo constitucional, aunque con distinta redacción, ya que establece lo siguiente: “Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato.”⁴²

En esta ponencia, como se aprecia, se sugirió llevar el principio de la no reelección a todos los niveles de gobierno. La Convención del PNR en Aguascalientes fue el resultado de la excitativa que hiciera Plutarco Elías Calles en su informe del 1º de septiembre de 1928, en el que auguró la transición de los “gobiernos de caudillos” al de un “régimen de instituciones”. En este informe adelantó la idea teórica de una prohibición absoluta de una reelección presidencial, siendo él, el primero en sacrificarse, según se dijo en la propia Convención.

En la sesión del 31 de octubre de 1932 se rindió dictamen de la ponencia, por parte de la comisión respectiva, aprobando en general sus términos, aunque proponiendo un agregado que coincide con el segundo párrafo del vigente artículo 59 y por medio del cual se contempla a los diputados y senadores suplentes en el supuesto de la reelección como propietarios, aunque prohibiéndose el supuesto inverso: que propietarios se reelijan como suplentes en el periodo inmediato.

Este artículo no ha sufrido reforma alguna, a pesar de ser necesaria para fortalecer al Poder Legislativo en nuestro país. La única reforma propuesta fue planteada el 13 de octubre de 1964. A pesar de su gran argumentación, el intento fue fallido ya que el Senado y ciertos sectores políticos lo bloquearon. En el fondo,

⁴² Idem

los dos obstáculos más importantes fueron: que la reforma se planteó originalmente por parte de los partidos de oposición, así abrían su participación en el Congreso, en la primera legislatura, posterior a la introducción de los diputados de partidos. El segundo obstáculo lo constituyó la versión de que al permitir la reelección indefinida de los diputados, se abría la puerta para una posterior reforma del principio absoluto de no reelección del presidente.

Actualmente, la mayor parte de la doctrina sobre parlamentos coincide en que la principal motivación de los parlamentarios es reelegirse. En países con sistemas parlamentarios de gobierno, como Inglaterra, se ha determinado que la mayoría de los integrantes del Parlamento llegan a tener una experiencia de varios años en la Cámara de los Comunes y que, antes de ocupar algún puesto en el gabinete, requiere determinado periodo de carrera parlamentaria.

González Oropeza comenta al respecto:

“Por lo que respecta a países con sistema presidencial, como es Estados Unidos, no es difícil registrar a diputados con diez elecciones ante el Congreso y llegar a constituir el 20% de sus miembros. El 88% de los diputados se reeligen y el 65% de los senadores hacen lo mismo en los Estados Unidos.”⁴³

El hecho de limitar la reelección entre los miembros del Congreso de la Unión obstruye la formación de una carrera parlamentaria. La competitividad en las elecciones no favorece a los candidatos de los partidos de oposición que, en caso de concluir exitosamente su gestión, se ven impedidos para reelegirse. La oposición en México hoy cuenta con los cuadros suficientes para proponer candidatos en cada distrito y en cada legislatura. Por lo que las limitaciones en la reelección ya no tienen como consecuencia el debilitamiento de la oposición en el

⁴³ GONZALEZ Oropeza , Manuel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Editorial UNAM, México, 1991, p.257.

Congreso. Y esta consecuencia no se observa en los candidatos de partidos grandes (PRI, PAN y PRD, principalmente), ya que por la abundancia de sus militantes puede variar cuadros a pesar de la no reelección. Por otra parte, la disciplina de partido debe considerarse como un elemento mediatizador en el objetivo de la no reelección; es decir, en la renovación de diputados y senadores, ya que a pesar del cambio de hombres puede caerse en un inmovilismo ideológico por los controles de los partidos sobre sus candidatos, de la misma manera que se presumía en los congresistas reelectos.

La reforma de 1933 implicó la incorporación, por primera vez desde las Constituciones de Cádiz de 1812 (artículo 110) y de Apatzingán de 1814 (artículo 57), del principio de no reelección legislativa inmediata en la Ley Fundamental mexicana.

Del siguiente extracto de la Exposición de Motivos de la Reforma de 1932, creemos oportuno citar los siguientes párrafos:

“La Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, que se celebró en la Ciudad de Aguascalientes, los días 30 y 31 de octubre próximo pasado, aprobó la incorporación del postulado revolucionario de la No Reección a la Declaración de Principios de esta Institución Política [...]

[...] Desde los principios de la vida independiente de México, la no reelección es una tendencia nacional, representa un anhelo de libertad, porque la tesis contraria se ha traducido a través de nuestra historia en el continuismo de un hombre o de un grupo reducido de hombres en el poder, que hacen degenerar a los gobiernos en tiranías absurdas e impropias de una organización democrática, con la consecuente alteración de la paz pública [...]”⁴⁴

⁴⁴ *Diario de los debates de la Cámara de Diputados* . 16 de noviembre de 1932

Efectivamente, el gobierno de un solo hombre es conocido como monarquía y su exceso es la tiranía; sin embargo, no es así en un sistema democrático donde existe la división de poderes y es el poder legislativo el encargado de la representación del pueblo, y que es éste el que representa constitucionalmente a los intereses de la nación.

Leemos en el mismo discurso, pronunciado de 1932:

“Son muy conocidos los hechos históricos que confirman la tesis sustentada; [...], (se deben) recordar dos ejemplos que corresponden a diversos periodos de tiranía y continuismo: los del general Antonio López de Santa Anna y el de Porfirio Díaz.

“Respecto a la prohibición que contiene la proposición quinta en el sentido de que los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato y aun cuando, en rigor, no distinguiendo el texto de dicha proposición entre diputados y senadores propietarios y senadores suplentes, debe entenderse que la prohibición relativa abarca por igual a unos y a otros, estimamos que quedaría más clara, y sería más justa dicha proposición estableciendo expresamente que un senador propietario no podrá ser electo para el periodo inmediato como senador suplente, ni un diputado propietario podrá ser electo para el periodo inmediato diputado suplente, pero que un senador suplente sí puede ser electo para el periodo inmediato como senador propietario y un diputado suplente sí puede ser electo diputado propietario para el periodo inmediato, a menos que hayan estado en ejercicio y cualquiera que hayan sido el tiempo de duración del mismo ejercicio.”⁴⁵

La premisa antirreleccionista incluyó los siguientes puntos:

⁴⁵ *Diario de los Debates*. Cámara de Diputados. 16 de noviembre de 1932, p.12.

a) El ciudadano que hubiera desempeñado el cargo de presidente constitucional de la República, interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo.

b) El gobernador constitucional designado por elección popular directa en un proceso ordinario o extraordinario, en ningún motivo podía ocupar el cargo, ni aún con el carácter de interino, provisional o sustituto.

c) El gobernador sustituto o el designado para cumplir el periodo en caso de falta absoluta de gobernador constitucional, nunca podría ser elegido para el periodo inmediato.

d) Los gobernadores no podrán ser electos como senadores o diputados, durante el periodo de su cargo.

e) Los senadores o diputados tampoco se reelegirían para el periodo inmediato. En este sentido, se estableció que los legisladores federales suplentes podían reelegirse para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre y cuando no hubieren estado en el ejercicio de sus funciones; a los legisladores propietarios no se le permitía ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

f) Los diputados propietarios de las legislaturas de los estados no se reelegirían para el periodo inmediato, ya que se les aplicaban las mismas restricciones que se señalaron en el punto anterior.

g) Los presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente, tampoco podrían reelegirse para el periodo inmediato.

h) La duración del periodo de los diputados sería de tres años y la de senadores de seis.

Nuestro sistema presidencial construyó al sistema político y delineó todo tipo de políticas públicas, como también lo relativo a los aspectos económicos, agrarios, fiscales, etc. Entonces, se puede explicar la actuación de nuestro Poder Legislativo en el siglo XX, ya que un solo partido penetraba las ramas ejecutiva y legislativa, aunado a que su liderazgo recaía en el presidente de la República en turno y, en consecuencia, debilitaba al Congreso de la Unión, pues la disciplina de los congresistas se premiaba con la ascensión en sus carreras políticas, ya sea dentro del partido, las dependencias del Ejecutivo, las empresas paraestatales, con otros cargos de elección popular, etc. Por el contrario, la indisciplina truncaba su carrera política.

De esto se desprende que el tema de la reelección es polémico; los especialistas en la materia difieren en sus conclusiones sobre su conveniencia o inconveniencia. Los que argumentan a favor de la reelección afirman que cuando no se limita la reelección, se deja en libertad al electorado para decidir si debe continuar en su encargo el funcionario al que la mayoría prefiere, frente a otros posibles. Igualmente, se argumenta que mediante la reelección se pueden seguir aprovechando las cualidades que concurren en un gobernante excepcional, su experiencia y su conocimiento de las personas y los problemas de un país. Por último, los partidarios de la reelección consideran que no por permitir la reelección ésta debe necesariamente ocurrir, ya que sería el electorado quien decidiera, en última instancia, si procede reelegir a un gobernante.

En contra de la reelección se argumenta que, aun cuando teóricamente pudiera sostenerse que en todos los casos de reelección la decisión final le corresponde al electorado, no puede menos que reconocerse que el gobernante puede abusar del poder para manipular indebidamente a las fuerzas y factores reales de él, a fin de asegurar su reelección. Incluso, aun cuando la voluntad del

electorado decida sin coacción ni manipulación la reelección de un gobernante, la obstaculización del proceso de renovación de los integrantes de un gobierno puede ser a la postre inconveniente, ya que puede impedir el ingreso de nuevas generaciones e ideas, produciendo un estancamiento en el proceso de desarrollo, particularmente en la actualidad y en nuestro país, donde los cambios experimentados en el campo de la ciencia y la tecnología se han reflejado en un ritmo vertiginoso de cambios sociales. Cambios que, por cierto, precisan de nuevos enfoques y acciones que puede ser favorecidos con el cambio generacional que se produce en el ámbito de los gobernantes.

Por lo que se refiere a la experiencia histórica de nuestro país, es posible encontrar casos que alternativamente podrían constituir ejemplos de la conveniencia o inconveniencia de admitir la reelección y la permanencia en el poder de los gobernantes. El único caso en favor podría ser el de Benito Juárez, quien permaneció en el poder de 1857 a 1872, si bien gran parte de esos años pueden explicarse en función de la Guerra de los Tres Años y el Imperio de Maximiliano de Habsburgo. En contra de las reelecciones y la permanencia en el poder pueden citarse los casos de Antonio López de Santa-Anna y de Porfirio Díaz. El caso de Álvaro Obregón sólo puede presentarse como un intento fallido, pero amenazador, por las circunstancias en que se dio, ya que los otros dos candidatos fueron asesinados: Arnulfo R. Gómez y el general Francisco Serrano.

Es posible afirmar que, en el caso concreto de nuestro país, la prohibición absoluta de reelección del Ejecutivo ha sido positiva, no solamente en el pasado, sino también en el presente, ya que dicha prohibición es uno de los fundamentos de nuestro sistema. La expectativa de sustitución en el Poder Ejecutivo cada seis años, contribuye notablemente a canalizar las expectativas de cambio por canales institucionales que no apelen a la violencia y, consecuentemente, eviten condiciones adversas al clima de estabilidad e institucionalidad que han caracterizado al sistema político mexicano, en forma indiscutiblemente positiva.

Sin embargo, también creemos oportuno considerar que la reelección de diputados y senadores sí debería operar, ya que con ello los votantes podrían ejercer más ampliamente este derecho, toda vez que evaluarían los aspectos positivos de los trabajos de dichos funcionarios públicos, y por tal razón se determinaría que continuaran ejerciendo sus funciones de manera eficaz.

CAPÍTULO III

REELECCIÓN DE LEGISLADORES EN EL DERECHO COMPARADO

Analizar en el Derecho Comparado, el asunto de la reelección de los diputados y senadores, nos dará una perspectiva de lo ocurrido en los países que han consagrado en sus Constituciones la reelección de los integrantes del Poder Legislativo y un matiz de las consecuencias jurídicas, económicas y sociales que ha tenido la implementación o la negativa total a la reelección.

Resulta importante advertir que tan solo México y Costa Rica condicionan la reelección de congresistas, siempre y cuando transcurra un periodo intermedio.

Sin embargo, existen países dentro de nuestro continente que permiten la reelección de diputados o representantes sin la limitante que tiene México. En estos supuestos se encuentran la constitución de Argentina, artículo 42; Colombia, artículo 101; Chile, en el artículo 47; Ecuador, plasmado en el artículo 57; El Salvador, en su artículo 124; Guatemala, en el 162; Haití, artículo 92; y Paraguay, en el 136.

La reelección está implícita en el silencio de la ley en Bolivia, Brasil, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

En tanto, no son reelegibles en forma sucesiva en Costa Rica, en el artículo 107 constitucional y en México, en el artículo 59 constitucional.

La historia interna de cada país es condicionante del presente y la base de la proyección del futuro. Por lo tanto, realizar un estudio de la reelección resultaría un trabajo particular por cada uno de ellos, para poder desarrollar de manera exhaustiva interna cada Constitución.

Siendo los regímenes políticos considerados, en términos actuales, como *tipos de gobierno* que, a lo largo del tiempo, se han establecido de diferentes formas dentro de una democracia constitucional, tales regímenes operan, generalmente, a través de una relación entre el legislativo y el ejecutivo. Dentro de ellos, el régimen de asamblea es el que más concentra poder en el legislativo, mientras que otro régimen sería donde el ejecutivo concentra mayor fuerza que la asamblea.

En nuestro continente nos encontramos con un sistema presidencialista predominante, que es una forma democrática de gobierno; por ello, dedicaremos el primer apartado a los países americanos con este tipo de régimen.

3.1. Argentina

De 1810 en adelante, la vida política Argentina está regida por una idea fija que se traduce en la necesidad de organizar el país mediante una Constitución, y a eso se debe la serie ininterrumpida de ensayos efectuados, que si bien algunos se frustraron, el espíritu revolucionario persistió en esa dirección.

En la República Argentina, el poder constituyente tiene su primera manifestación en el Cabildo Abierto del 25 de mayo de 1810, cuando el pueblo de la ciudad de Buenos Aires asumió el ejercicio de la soberanía por caducidad de la autoridad real metropolitana y de su representante en el virreinato de Buenos Aires.

Constituida la Primera Junta, se da de inmediato su reglamento interno y seis meses después expresa su opinión a favor de la libertad, en el decreto de supresión de honores redactado por Mariano Moreno, en el que se habla de derechos de la patria y de la libertad de los pueblos.

En diciembre de 1810, se incorporaron a la Junta los diputados de las provincias, con lo que el gobierno se ejerció desde ese instante en nombre y representación de toda la población del virreinato.

Luego, la Junta Conservadora organizó el gobierno y le dio estructura republicana con la división de poderes.

El Estatuto Provisional de 1811 es otro acto de naturaleza constituyente, ejecutado a nombre de toda la población del virreinato que formó luego el pueblo de la nación Argentina. Poco más tarde, se reunió la Asamblea de 1813, que se declaró constituyente, pero que no llegó a sancionar una Constitución, no obstante haberse proyectado varias.

El Estatuto Provisional de 1815, el reglamento Provisorio de 1817 y las constituciones de 1819 y 1826, son también actos de naturaleza constituyente, cuyo ejercicio reconoce como titular de la soberanía al pueblo de la nación Argentina, que ya reviste el carácter de una soberanía indiscutida a partir de la Declaración de Independencia del 9 de julio de 1816, hecha por el Congreso de Tucumán.

Durante los dieciséis años que transcurren desde la Revolución de Mayo hasta la Constitución de 1826, Argentina conservó la unidad que adquirió durante la Colonia, con la creación del virreinato del Río de La Plata, interrumpida por luchas civiles desde 1820 hasta 1824.

Los rozamientos políticos internos causados por la lucha de Buenos Aires con todo el interior, originaron un sistema de pactos que pueden ser considerados actos constituyentes --Pacto de San José de Flores, el Pacto Federal, el Acuerdo de San Nicolás.

En cumplimiento de los pactos interprovinciales preexistentes, se reunió el Congreso Constituyente de 1853, por voluntad y elección de las provincias, pero es el pueblo de la Nación el que dictó y sancionó la Constitución Nacional.

Refiriéndose a la Cámara de Senadores y de Diputados, tenemos que el artículo 44 establece la división de poderes, haciendo referencia a la integración del Poder Legislativo; enuncia como parte de él a la Cámara de Diputados, la cual está formada por representantes del pueblo que serán elegidos por el pueblo y con la característica de ser reelegibles.

La Cámara de Senadores es otro elemento del Poder Legislativo en Argentina. Sus miembros también son elegidos en forma directa, durando seis años en su función y es el artículo 56 de su Constitución el que deja la puerta abierta para la reelección, ya que a la letra dice: "Pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años."⁴⁶ Del silencio de la Carta Magna, se entiende que no hay restricción de la reelección, la permite.

Cabe agregar que la historia de Argentina es muy similar a la de los países de América Latina, por ello la semejanza de su historia constitucional permite establecer como conclusión que, al igual que nuestro país, respeta la voluntad de sus pueblos, que se ve reflejada en el voto de calidad, otorgando la posibilidad de los diputados y senadores a ser reelectos por el pueblo.

El modelo para esta corriente era uno: la Constitución de los Estados Unidos de América, el primer Estado Federal que ha existido. En él, se dieron características inéditas hasta esa fecha: la división de poderes, la constitución de un poder ejecutivo ejercido por la figura de un presidente, la formación de un congreso legislador --distinto del parlamento--, y otros rasgos distintivos. Este

⁴⁶*idem.*

sistema de organización política se diferenciaba filosóficamente de las existentes hasta entonces.

Este tipo de Constitución no correspondía con la historia de Argentina, a pesar de varios esfuerzos por adaptarla; lo que consiguieron fue deformar la Constitución modelo. En la práctica, el sistema que se dio en ese país fue distinto, es decir: un Poder Ejecutivo Nacional muy poderoso, que trató siempre de llegar a tener la suma del poder político y un congreso, que a diferencia del americano, se comportó más como un parlamento. En resumen, no se cumple con la filosofía de la constitución modelo.

3.2. Estados Unidos de América

El artículo 1º de la Constitución norteamericana establece la existencia de un Poder Legislativo que recae en un congreso, aspecto que resulta similar a lo que contiene nuestra Constitución Política Federal. El numeral anteriormente señalado, contiene lo siguiente: “Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes.”⁴⁷

Los integrantes de estas Cámaras son elegidos por los habitantes, tal y como lo establece la Segunda Sección, cuando expresamente establece que: “La Cámara de Representantes estará formada por miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos Estados”⁴⁸.

Por lo tanto, en la Constitución de Estados Unidos de América no se contempla ningún tipo de prohibición a la reelección, esto en lo que respecta al ámbito de los representantes.

⁴⁷Programas de información internacional.[En línea], E.U.A. 2006
<http://usinfo.state.gov/espanol/constest.htm>, 28-marzo-06.

⁴⁸*idem*.

Por lo que hace a la Cámara de Senadores, la Sección 3 establece que esta se compondrá de dos senadores por cada estado, electos por la legislatura local correspondiente y durarán seis años. Sin embargo, tampoco se establece una prohibición a la reelección, por lo que pueden ser electos indefinidamente.

En relación con el Ejecutivo, es oportuno agregar que se encuentra consagrado en el artículo 2, Primera Sección, que a la letra dice lo siguiente: “Se deposita el Poder Ejecutivo en un presidente de los Estados Unidos. Desempeñara su encargo durante un término de cuatro años y, juntamente con el Vicepresidente designado para el mismo período.”⁴⁹

A su vez, el artículo 22 del ordenamiento constitucional señala lo conducente a la reelección de presidente por un solo periodo inmediato. No se elegirá a la misma persona para el cargo de presidente más de dos veces, ni más de una vez a la persona que haya desempeñado dicho cargo o que haya actuado como presidente durante más de dos años de un periodo para el que se haya elegido como presidente a otra persona.

En conclusión, en Estados Unidos de América existe la figura de la reelección, la cual sólo se limita en la figura del presidente.

3.3. Chile

El 18 de septiembre de 1810 se formó en Chile la primera Junta de Gobierno. Una de las primeras normas dictadas por la Junta de 1810, fue el “Reglamento para el Arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile de 1811”. Éste, como primer intento de ordenamiento constitucional, establecía un gobierno Ejecutivo de tres miembros, y un congreso unicameral, establecido el 4 de julio de 1811, que desde el momento de su instalación, declara que la Junta

⁴⁹*idem*

queda disuelta, por lo que el congreso ejerce las funciones ejecutivas y legislativas, con una marcada tendencia conservadora, leal al rey de España.

Posteriormente, se dio la creación del “Reglamento Constitucional Provisorio de 1812”, sancionado el 26 de octubre, que derogó el Reglamento de 1811, y que estableció un Poder Ejecutivo de tres personas y un Legislativo unicameral de siete (Senado Consultivo).

Este Reglamento Constitucional fue reemplazado por el “Reglamento para el Gobierno Provisorio de 1814”, el cual creó un Ejecutivo unipersonal, con el nombre de Director Supremo, al cual se asignaron amplias atribuciones con el objeto de hacer frente a los problemas bélicos de su tiempo y que mantiene al mismo tiempo un Senado integrado por siete personas.

En 1818 se redactó la “Constitución de 1818”, la cual estableció un ejecutivo unipersonal en la forma de Director Supremo, al cual se asignaron amplias atribuciones y, dado que no se fijó la duración del mandato, éste cuenta con un plazo indefinido para ejercer sus funciones. En materia legislativa, se nombró un Senado de 5 miembros permanentes e igual número de suplentes, nombrados todos por el Director Supremo.

Posteriormente, se promulgó la Constitución de 1822, la cual tuvo el mérito de haber declarado expresamente la independencia de los tres poderes del Estado, de fijar un plazo para la duración del mandato presidencial, de proponer un sistema legislativo, entre otros.

A su vez, la Constitución de 1823, reconoció al Ejecutivo como el gran poder del Estado, cuyo mandato sería ejercido por un Director Supremo por un periodo de cuatro años, reelegible por una sola vez; en cuanto al Legislativo, éste estaba constituido por un Senado y una Cámara Nacional.

Se promulgó después la Constitución de 1828. A través de ella, se estableció una clara independencia de los tres poderes del Estado, determinando que la República sería gobernada por un presidente, posibilitando su la reelección. El Poder Legislativo reside en dos cámaras: Senado y Cámara de Diputados.

En 1833 se dictó otra Constitución, la cual determinó un periodo presidencial de cinco años, permitiendo la reelección inmediata por igual periodo.

Por su parte, la Constitución de 1925 otorgó al Ejecutivo amplias atribuciones administrativas, aumentando el periodo presidencial de cinco a seis años, con elección directa.

Después del gobierno de Salvador Allende (1970-1973), el 11 de septiembre de 1973, se produjo un golpe de Estado que significó el quiebre institucional de Chile, estableciéndose una Junta Militar encabezada por el general Augusto Pinochet, quien suspendió las garantías individuales contenidas en la Constitución del 1925 y disolvió el Congreso Nacional, aunque declaró vigente la Constitución.

Luego de gobernar a través de Decretos-Leyes, se nombró una comisión encargada del estudio de una nueva Constitución, integrada por siete miembros de confianza de la Junta, encabezada por Enrique Ortúzar Escobar, razón por la que se la conoció como Comisión Ortúzar. El resultado del trabajo se plasmó en un anteproyecto Constitucional, que fue entregado en el año 1978, para una primera revisión al Consejo de Estado, presidido por el ex Presidente Alessandri Rodríguez, quién entregó su informe en julio de 1980.

Después de una segunda revisión por parte de la Junta de Gobierno, encabezada por el General Augusto Pinochet, en la que se modificó el Cronograma Institucional del Gobierno Militar, se aprobó la Constitución de 1980, con un texto de 120 artículos permanentes y 29 transitorios que, más tarde,

estando el país bajo estado de sitio, fue sometida a plebiscito el 11 de septiembre de ese año, para ser posteriormente promulgada el 21 de octubre de ese mismo año. Entró parcialmente en vigencia el 11 de marzo de 1981. En lo esencial, determinó un régimen político presidencialista

De la evolución de las constituciones de Chile, podemos denotar que en varias de ellas hace referencia a la reelección de presidente o del ejecutivo, por así nombrarlo, pero la ley no decía nada de los legisladores. Así como en la Constitución de Argentina, el silencio de la ley lo permite, igualmente se interpreta en Chile.

Sin embargo, la Constitución de 1981, en su Capítulo V, se refiere al Congreso Nacional, el cual, a semejanza del Congreso mexicano, está formado por una Cámara de Senadores y otra de Diputados. Lo anteriormente expuesto queda consagrado en el contenido del artículo 42 de la normatividad en mención, que a la letra señala lo siguiente:

“El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución y tienen las demás atribuciones que ella establece.”⁵⁰

En lo que se refiere a la composición de la Cámara de Diputados y del Senado, encontramos que el artículo 43 menciona textualmente:

“La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años.”⁵¹

⁵⁰Cámara de Diputados [En línea], Chile; 2006, www.camara.cl/legis/const/c05.htm. 28-marzo-2006.

⁵¹*Constitución Política de la República de Chile.* Acervo de legislación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2004.

Por otra parte, el artículo 45 menciona que: “El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa. Los senadores elegidos por votación directa durarán ocho años en su cargo”. Por tanto, tenemos que los miembros del Senado pueden ser reelegidos.

3.4. España

España posee un régimen de monarquía parlamentaria, el cual comúnmente surge y se mantiene con base en una relación óptima con el monarca. Este régimen, aunque muy parecido al de asamblea, tiene ciertas características que lo hacen muy diferente, pues se da en el momento en el que el rey delega sus funciones y poderes en un ministerio o un gabinete.

Ese ministerio o gabinete --que está conformado por miembros del parlamento--, debe responder ante el propio parlamento, lo que hace que éste y el gobierno no tengan que unificarse, sino que, por el contrario, cada uno conserva sus tareas y responsabilidades de manera independiente, a la vez que hace que la relación con el monarca resulte tolerable. Este régimen se originó en Inglaterra en el año de 1689 y han sido varios los países europeos que lo han adoptado, tales como España, Bélgica y Holanda.

Exceptuando las constituciones republicana de 1931 y la presente, de 1978, en este inciso se hará referencia a esta última, por ser la constitución vigente de España y la que contiene los elementos de la reelección.

Primeramente, es necesario advertir que la Constitución en comento otorga al pueblo el derecho irrevocable de participar en la configuración de la nación, por lo que no podemos aislar el término de democracia del de soberanía popular; así, esta constitución reconoce el sistema del sufragio universal, amparado en la representación política, mediante el sistema de partidos.

Enmarca también el sistema de la división de poderes, en donde se determina su separación y especialización, adopta unos mecanismos de cooperación y equilibrio --control mutuo-- entre ellos y, por último, pero no menos importante, han de reconocerse y garantizarse los derechos de los ciudadanos.

España es reconocida como una monarquía parlamentaria. En cuanto a la monarquía, es necesario decir que el rey se configura como jefe de Estado, aunque carece de poder político y está sometido a la Constitución, pues su puesto es más simbólico que fáctico.

En esta constitución también se habla de Cortes, las cuales están formadas por una Cámara de Representación Popular, el Congreso, y una segunda Cámara que pretende ser un órgano de representación territorial. Por todas las características anteriores, estamos en presencia de un régimen eminentemente parlamentario.

Como apoyo a lo anteriormente expuesto, es necesario citar los siguientes artículos:

“Artículo 66 inciso 1. Las Cortes Generales representan al pueblo y se conforman por el Congreso de los Diputados y por el Senado.”⁵²

En los artículos 68-1 y 69-2 del mismo ordenamiento constitucional, se señala que los diputados y senadores serán electos por el sufragio universal. Los senadores y diputados serán electos por un periodo de cuatro años. La Constitución española tampoco prohíbe la reelección.

⁵²GONZÁLEZ Rivas, Juan José y otros. *Constitución Española preparada*, Editorial, Colex, España, 1988.

3.5. Francia

Se afirma como nación con la Revolución de 1789. El ideal proclamado entonces es el de la libertad de cada uno con respeto de todos, el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, posesionados en las instituciones hechas para garantizar el bienestar social, formuladas en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789. Son resultado de la "filosofía de la Ilustración" del siglo XVIII y están fuertemente impregnadas del pensamiento de autores como Montesquieu, que en su obra *El Espíritu de las Leyes* (1748) sentó el principio de separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y Rousseau, que desarrolló las nociones de igualdad política y de soberanía del pueblo en *El contrato social* (1762).

Los redactores de la Constitución de Estados Unidos en 1787 se inspiraron, en gran medida, en estos textos. Los valores ahí exaltados aspiran a ser universales y pueden considerarse como fundadores de la democracia moderna.

Además, tuvieron una importante repercusión en los movimientos de liberación nacional del siglo XIX, antes de ser ampliamente recogidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

Estos principios no entran inmediatamente en vigor. Si bien figuran, en gran parte, en la primera Constitución adoptada por Francia en 1791, y más ampliamente aún en la de 1793; se necesitarán largo tiempo, numerosos combates políticos y luchas sociales para que se conviertan en derechos inalienables.

Actualmente, el parlamento francés se compone, según el artículo 24 de su Constitución Política, de la siguiente manera: "De una Asamblea Nacional y del

Senado.”⁵³ El Senado es elegido para un periodo de nueve años por sufragio universal indirecto y renovable por cada tres años y la Asamblea Nacional, cuyos diputados son elegidos por sufragio universal directo, para un período de cinco años.

Los diputados de la asamblea serán elegidos por sufragio directo. Asumirán la representación de las entidades territoriales de la República; con esto queda plasmada la figura de la representación de la asamblea y el Senado.

En ninguno de los artículos relacionados con el Senado o la Asamblea Nacional se plantea alguna limitante a la reelección. Y además de su función de control del gobierno, las dos cámaras elaboran y votan las leyes. A este respecto y en caso de desacuerdo, es la Asamblea Nacional quien resuelve definitivamente.

La asamblea es entendida como la representante del pueblo, tal y como se desprende del contenido del artículo 3º de la Constitución francesa, que a la letra señala: “La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum.”⁵⁴

En relación al presidente, la Constitución Política actual fue modificada en su artículo 6, el 12 de octubre de 2000, configurándose de la siguiente manera: “El Presidente de la República será elegido por un periodo de cinco años por sufragio universal directo.”⁵⁵ De lo anteriormente transcrito, se desprende que ni en la figura de presidente se encuentra la limitación de la reelección. Así también, encontramos que no se prohíbe la reelección de congresistas, parlamento, legisladores y representantes del pueblo.

⁵³ *Constitución Política de la República de Francia*. Acervo de Legislación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Enero de 2002.

⁵⁴ *idem*

⁵⁵ Ministère de la Justice. République Française [En línea]. Francia. <http://www.justice.gouv.fr/espagnol/ction.htm>. 28-marzo-2006.

3.6. Inglaterra

Como producto de la concesión del rey, a cambio del pago de tributos, fue firmada por Juan Sin Tierra la Carta Magna, la cual se redactó en base a las ideas y principios de los nobles y del clero. Esto ocurrió en el año de 1215.

Aunque la Constitución inglesa no está contenida en un ordenamiento específico promulgado por un Poder Legislativo o Constituyente, como es el caso de México, los ingleses llaman Constitución al conjunto de reglas de origen legislativo y jurisprudencial que garantiza el derecho de los individuos y limita el poder de las autoridades. Diversos autores afirman que la grandeza del sistema inglés es el equilibrio de sus poderes unidos, lo que se conoce como la “Teoría de frenos y contrapesos”, siendo el ejercicio de éstos indispensable para el pleno funcionamiento de la soberanía: “suele afirmarse que la excelencia de la Constitución inglesa se debe al equilibrio de los tres poderes unidos.”⁵⁶

Inglaterra es una sociedad que tiene instituciones heredadas, que se guían por normas y costumbres impuestas de siglos atrás, pero algunas siguen vigentes; aun más: han sido modelo de otros países que no tienen el mismo sistema político y sin embargo las han estudiado, comparado y adoptado.

La base de la Constitución inglesa es la autoridad legislativa, el parlamento, quien tiene a su cargo las funciones de crear, modificar o abrogar leyes, como lo establece el Capítulo 4º del Poder Legislativo.⁵⁷

En el parlamento inglés, además del rey, existen dos cámaras: la de los Comunes, que es la gente civil formada por los diputados de los diferentes condados, siendo 558 diputados. Estos diputados no solo representan al condado que los envió o eligió, sino a toda la nación: “estos diputados aunque se elijan

⁵⁶BAGEHOT Walter. *La constitución inglesa*. Editorial UNAM. México. 2005.

⁵⁷DE LOLME J.L. *Constitución de Inglaterra, o descripción del Gobierno Inglés comparado con el democrático y con otras monarquías de Europa*. Editorial Oviedo. London. 1812.

separadamente, no solo representan al pueblo o condado [...] sino que una vez admitidos representan todo el cuerpo de la nación.”⁵⁸; mientras que la Cámara Alta está integrada por los nobles: duques, marqueses, condes, vizcondes o barones, los pares hereditarios de Inglaterra y el Reino Unido; los lores de apelación en ordinario; los pares vitalicios; los lores escoceses, los lores espirituales, que son los arzobispos de Carbuy y York, los obispos de Londres, Durham y Winchester, y los demás obispos diocesanos de la Iglesia en Inglaterra; entre todos éstos suman 1200 lores y, salvo los espirituales, los vitalicios y los judiciales, los demás son hereditarios.

A diferencia de nuestro país, los legisladores que son elegidos lo son por voto directo y/o mayoría relativa; la representación proporcional no existe en esta nación.

La soberanía del Parlamento Británico recae en la Cámara de los Comunes; ésta puede votar para decidir si el parlamento inglés está en el poder durante cinco años o más, a diferencia de México, donde el periodo de legislatura de nuestras Cámaras está perfectamente definido.

Cabe mencionar que la Cámara de los Nobles también la integran gente del clero y personas que han hecho una sobresaliente carrera política.

La Cámara de los Nobles es la máxima autoridad en Derecho Civil y Criminal. El Ejecutivo en Inglaterra no es igual que en Estados Unidos, ni en México. Surge de la votación de una mayoría parlamentaria en elecciones que pertenecen a un solo partido; aquí no existen coaliciones y es de esta votación donde designan al Primer Ministro y su gabinete parlamentario. Dentro de la Cámara de los Comunes, hay un encargado que vigila que se respeten los principios que los rigen.

⁵⁸ *idem.*

La vida parlamentaria está llena de símbolos: en el sistema inglés el máximo símbolo es la persona, quien abre el periodo de sesiones. En Inglaterra es el monarca que, en una ceremonia protocolaria, asiste a la Cámara de los Nobles a leer el programa legislativo del gobierno de su majestad. Las fuentes del Derecho Parlamentario inglés consisten en normas integradas en textos legislativos, que son reglas y costumbres del parlamento y su gabinete, para aplicarlas a la sociedad británica y conservar su bienestar en todos los aspectos.

Respecto de la reelección, cabe señalar que en este sistema parlamentario, que supone un mayor equilibrio de poderes, se permite la reelección tanto en el primer ministro como de los miembros de las cámaras. A propósito de esto, el maestro González Oropeza señala:

“En países con sistemas parlamentarios de gobierno, como Inglaterra, se ha determinado que 75 por ciento de los integrantes del parlamento llegan a tener una experiencia de seis a 20 años en la Cámara de los Comunes.”⁵⁹

Dentro de la ley fundamental se señala la forma de gobierno y cómo se eligen los miembros integrantes del Órgano Legislativo; de ello se desprende que no se establece expresamente nada sobre la reelección. Por lo tanto, se permite la reelección.

⁵⁹ GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, “¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?”, en: *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo II, México, 1987, p.963.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS Y VALORACIONES DE LAS INICATIVAS REFERENTES A LA REELECCIÓN DE LEGISLADORES EN MÉXICO

4.1. La reelección Ejecutiva y Legislativa

Nuestro país transita por un importante momento histórico, en el cual debatimos ampliamente sobre los mecanismos para perfeccionar y ampliar los espacios de participación política de la sociedad y que aseguren la gobernabilidad de México.

Hemos decidido abordar, con la mayor profundidad posible, una serie de temas relacionados con la reforma del poder político, entre los cuales destaca la reelección consecutiva de legisladores, como puerta para la reelección del Ejecutivo, que a través de la historia se ha considerado como un peligro para las instituciones nacionales.

Por ello, durante los últimos setenta años, el principio de no reelección continua de legisladores ha constituido una de las tradiciones más sólidas de nuestra historia política y ha sido una pieza fundamental para el aseguramiento de la estabilidad y la renovación de nuestro sistema político.

La no reelección continua presidencial, más que la legislativa, se afianzará en el siglo XX como resultado directo de nuestra historia política nacional.

El Plan de la Noria, proclamado el 8 de noviembre de 1871 por el general Porfirio Díaz, para oponerse a la reelección del Presidente Benito Juárez puntualizaba:

“Que la elección de Presidente sea directa, personal, y que no pueda ser elegido ningún ciudadano que en el año anterior haya ejercido por un solo día autoridad o encargo y cuyas funciones se extiendan a todo el territorio

nacional [...] “Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y ésta será la última revolución”.⁶⁰

Al morir Juárez en 1872, asumió la presidencia interina Sebastián Lerdo de Tejada, quien fue declarado por el Congreso, Presidente Constitucional.

Lerdo de Tejada también sufrió la tentación de reelegirse, intentándolo en 1876, ante lo cual, en el mismo año, Porfirio Díaz proclamó el 21 de marzo el Plan de Tuxtepec, que señalaba:

“Artículo segundo. Tendrán el mismo carácter de ley suprema la No-Reelección del Presidente de la República y Gobernadores de los Estados, mientras se consigue elevar este principio al rango de reforma constitucional, por los medios legales establecidos por la Constitución”.⁶¹

Al triunfo del Plan de Tuxtepec, subió a la presidencia interina de la República José María Iglesias, seguido posteriormente del general Porfirio Díaz, quien fue registrado como candidato único, asumiendo la presidencia el 5 de mayo de 1877.

En el primer periodo al frente de la Presidencia de la República y a pesar de que en el Plan de Tuxtepec defendió la no reelección, Porfirio Díaz modificaría varias veces el Artículo 78 de la Constitución de 1857, para asegurar su regreso a la Presidencia, la cual no abandonaría sino hasta 1911, con la breve interrupción del gobierno de Manuel González, de 1884 a 1888.

⁶⁰ Biblioteca Jurídica [En línea] México; 2006. www.bibliojuridica.org/libros/1/121/21.pdf. 29 de marzo de 2006

⁶¹ *idem*

Como lo redacta Sergio Márquez Rábago:

“Artículo 78. El presidente entrará a ejercer sus funciones el 1º de Diciembre y durará en su cargo cuatro años. Cuatro reformas: 5 de mayo de 1876, 21 de octubre de 1887, 20 de diciembre de 1890, y 6 de mayo de 1904.”⁶²

De manera mas amplia, las reformas fueron en el siguiente sentido:

- 1) 5 de mayo de 1878. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1ro. de diciembre y durará en él cuatro años, *no* pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupar la Presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones”.
- 2) 21 de octubre de 1887. “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1ro. de diciembre y durará en él cuatro años, pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato; pero quedará inhábil enseguida, para ocupar la Presidencia por nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años contados desde el día que cesó en el ejercicio de sus funciones”.
- 3) 20 de diciembre de 1890. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1ro. de diciembre y durará en él cuatro años.

Doce años después de su primera modificación, se regresó al texto original de 1857, tras la rebelión del propio Porfirio Díaz en 1871.

Paradójicamente, las consecuencias de las reelecciones de Díaz serían las mismas que él mismo provocó años antes, hacia principios del siglo XX. Su

⁶²MARQUEZ Rábago , Sergio. *Evolución Constitucional Mexicana*, Editorial Porrúa, México, 2002.

permanencia en el poder y la supresión de libertades civiles y políticas motivarían el estallido de movimientos de protesta, que conducirían a la Revolución de 1910.

El primer movimiento de importancia sería el magonismo y, el segundo, el maderismo. Ambos adoptarían el principio de no reelección como base de su proyecto político, el cual se haría bandera de otros grupos revolucionarios y sus programas ideológicos.

Con la firma del Programa del Partido Liberal, el 1º de julio de 1906, se propuso necesario, para enfrentar los excesos del porfirismo, la siguiente reforma: “Supresión de la reelección para el presidente y los gobernadores de los estados. Estos funcionarios sólo podrán ser nuevamente electos hasta después de dos periodos del que desempeñaron.”⁶³

En el Plan de San Luis de 1910, Francisco I. Madero, en once puntos desconoció la autoridad del general Díaz; estableció y organizó el Partido Nacional Antirreeleccionista, proclamando los principios de sufragio efectivo y no reelección, como los únicos capaces de salvar a la República del inminente peligro que significaba la prolongación de una dictadura más que hubiera tenido México.

“Además de la Constitución y leyes vigentes (se dice en el punto cuatro de dicho Plan), se declara Ley Suprema de la República el principio de no reelección del Presidente de la República, de los Gobernadores de los Estados y de los Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas”.⁶⁴

Es en 1911, con el Plan de Ayala de Emiliano Zapata, donde se continúa con el tema de la no reelección del presidente, en pro de los ideales que dieron pie a la Revolución Mexicana: “[...] el pueblo fue a derramar su sangre [...] no para

⁶³ SAYEG Helú, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1987.

⁶⁴ *idem*, p.488.

que un hombre se adueñara del poder violando los sagrados principios que juró defender bajo el lema de sufragio efectivo y no reelección [...]”.⁶⁵

Para el año 1913, con el Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza también hizo mención a la no reelección. Si bien el plan no era propiamente un manifiesto antirreeleccionista, estableció los fundamentos del movimiento constitucionalista que recuperaría los postulados básicos del Plan de San Luis y promovería su inclusión a la ley fundamental, mediante la organización del Congreso Constituyente de 1917.

Será en la Constitución de 1917 donde se prohibiría totalmente la reelección de presidente de la República (art. 83) y de gobernadores (art. 115), así como la reelección consecutiva de presidentes municipales (art. 115).

Pasada la Revolución y tras ocupar la presidencia entre 1920 y 1924, Álvaro Obregón buscó ser nuevamente presidente, logrando modificar el artículo 83 constitucional, para permitir la reelección presidencial.

Texto original del 5 de febrero de 1917, “Artículo 83: El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de Diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto”.⁶⁶

Con la reforma del 22 de enero de 1927: “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de Diciembre del año en que se celebre la elección [...] No podrá ser electo para el periodo inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar el cargo de Presidente, sólo por un periodo más”.⁶⁷

⁶⁵Biblioteca Jurídica [En línea]. México; 2006 <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/121/25.pdf> 4 de octubre de 2005.

⁶⁶MARQUEZ Rábago, Sergio. *Evolución Constitucional Mexicana*, Editorial Porrúa, México, 2002.

⁶⁷*Idem.*

Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles enfrentaron la rebelión de los generales antireeleccionistas Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano, que fueron aprehendidos y ejecutados.

Poco antes de la elección, Obregón sufriría un atentado del que salió ileso; sin embargo, tras ser reelecto, sería asesinado poco después, el 17 de julio de 1928, por José de León Toral, hecho con el cual culminan en la historia moderna los intentos de reelección presidencial en México.

Como una de las consecuencias de este asesinato, surgiría en 1929 el Partido Nacional Revolucionario, asumiendo como principio fundamental la no reelección generalizada, la cual se llevaría a la Constitución en un importante paquete de reformas promovidas en 1933 con Lombardo Toledano.

4.2. Diferentes iniciativas de Reforma al artículo 59 constitucional

De 1933 en adelante, se han presentado diferentes propuestas en relación con la reelección de legisladores. El 13 de octubre de 1964, el Partido Popular Socialista presentó la primera propuesta de reforma al 56 constitucional, y la única que se presentaría hasta 1996, para modificar el artículo 59 constitucional.

La iniciativa fue presentada en la XLVI Legislatura, primera en la que participaban los denominados “diputados de partido” y tenía por objeto que los diputados federales pudieran ser reelegidos tantas veces como lo decidieran los partidos políticos a que pertenecieran y obtuvieran los votos necesarios, bien por mayoría o como diputados de partido.

Fue aprobada por la Cámara de Diputados el 30 de diciembre de 1964 --por 162 votos a favor y 28 en contra--, pero fue rechazada por el Senado el 24 de septiembre de 1965 --unanimidad de 47 votos--, y finalmente archivada por la Cámara de Diputados el 15 de octubre de 1965 --por 143 votos a favor y 20 en contra.

A esta le continuaron dos iniciativas presentadas el 29 octubre de 1998. La primera proponía el decreto siguiente:

“Artículo Único: Se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 59. Todos los diputados, así como los senadores electos por el principio de mayoría relativa, podrán ser electos para periodos consecutivos con las siguientes limitaciones:

“Los diputados electos por el principio de mayoría relativa podrán ser reelectos hasta por tres veces.

“Los diputados electos por el principio de representación proporcional y los senadores electos por el principio de mayoría relativa podrán ser reelectos sólo una vez.

“Los diputados y senadores propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes para el periodo inmediato posterior a su última permitida.

“Los diputados y senadores suplentes siempre que no hubieren estado en ejercicio, podrán ser electos con el carácter de propietarios para el periodo inmediato posterior a la última reelección permitida de su legislador propietario.

“Ningún legislador podrá permanecer en un mismo encargo por más de doce años consecutivos”.⁶⁸

Como se puede observar, esta propuesta se basa en una reelección limitada; en la primera fracción enmarca muy bien el máximo periodo que será de 12 años. Esto sólo para los diputados de mayoría relativa; en la segunda fracción ya mencionan a los senadores y a los diputados de representación proporcional,

⁶⁸Dirección General de Apoyo al Parlamento [En línea], México. 2005 www.gaceta.diputados.gob.mx 7 de octubre de 2005.

limitando a éstos a un solo periodo de reelección, pretendiendo disfrazar los favoritismos partidistas. En la fracción tercera, delimita nuevamente a los diputados de manera general siempre y cuando tengan el carácter de propietario, impidiéndoles que se reelijan con el carácter de suplentes después de transcurrida su última reelección. La fracción cuatro es muy similar a lo que se tiene en la actualidad, en relación a los derechos de los suplentes y. Finalmente. la fracción V de esta propuesta delimita, de manera lisa y llana, la reelección de legisladores a 12 años sin más.

La segunda de esa misma fecha, fue presentada por los integrantes del Grupo Parlamentario del PRI, rubricada por los diputados Mauricio Alejandro Rossell Abitia, Oscar González Rodríguez y el diputado Jorge Canedo Vargas. El decreto propuesto fue el siguiente:

“Artículo Único: Se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 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 podrá ser electos con el carácter de suplentes”.⁶⁹

Este proyecto coincide con la propuesta anterior, ya que ambas no mencionan a los senadores asignados a la primera minoría.

La siguiente iniciativa fue presentado por el diputado Federal por el Estado de Puebla, Miguel Quirós Pérez, del Grupo Parlamentario del PRI, el 1º de junio del año 2000, que a la letra reza:

“Artículo Único. Se reforman los artículos 59 y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el 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 carácter de suplentes, salvo en los casos y modalidades que correspondan a la reelección prevista en el párrafo anterior”.⁷⁰

En esta iniciativa ya se incluyen elementos nuevos y novedosos, ya se

⁶⁹*idem.*

⁷⁰*idem.*

habla de un solo periodo de reelección de manera general, menciona una limitación al partido para postular sólo un veinte por ciento de sus candidatos propietarios.

Como aparece en la *Gaceta Parlamentaria* del día 27 de marzo del año 2001, se presenta otra propuesta por parte del Partido Revolucionario Institucional, rubricada por el diputado Amador Rodríguez Lozano:

“Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el mismo cargo y para el periodo inmediato, bajo las bases siguientes:

“I. Los senadores podrán ser reelectos en una ocasión y los diputados hasta en dos.

“II. En los términos de la fracción anterior, quienes hayan ocupado el cargo de diputado o senador únicamente podrán volver a presentarse como candidatos a los mismos, después de haber mediado por lo menos un periodo del cargo respectivo.

“III. Los partidos políticos no podrán registrar para ser reelegidos, a más del cincuenta por ciento de los candidatos que postulen en un proceso electoral federal.

“IV. Para poder ser reelectos, los senadores de primera minoría deberán ocupar el segundo lugar en la lista de dos fórmulas de candidatos que los partidos políticos registren para la elección respectiva.

“V. Los diputados elegidos, ya sea por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, no podrán ser reelectos por el de representación proporcional.

“VI. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos 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; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser reelectos por una tercera o cuarta ocasión consecutiva, respectivamente, con el carácter de suplentes”.⁷¹

Esta propuesta limita la reelección de legisladores a través de los partidos políticos, ya que restringe la postulación de los partidos al 50% de los candidatos a senadores o diputados para reelegirse, y los mecanismos internos de cada partido para elegir ese 50 % será asunto de cada partido.

José Francisco Yunes Zorrilla, del grupo del PRI en la Cámara de Diputados, el 21 de noviembre de 2001 presentó un proyecto de iniciativa de reforma al artículo 59 constitucional. Esta propuesta no hace diferencias en la forma de ingresar a la curul a un diputado de representación proporcional, de mayoría relativa o asignado a la primera minoría, además la única condicionante para la reelección es descansar un periodo después de dos, y volver a la candidatura por el mismo cargo:

“Artículo Único. Se reforma y adiciona el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, podrán ser reelectos para periodos consecutivos, con las siguientes limitaciones:

“I. Los senadores solamente podrán ser reelectos por dos ocasiones, atendiendo al periodo establecido en el artículo 56 de esta Constitución.

“II. Los diputados podrán ser reelectos hasta por cinco ocasiones,

⁷¹*idem.*

conforme al periodo señalado en el artículo 51 del presente ordenamiento.

“III. Una vez que concluya la gestión máxima posible de los senadores y diputados, conforme a las fracciones anteriores, deberán dejar transcurrir al menos un periodo intermedio para poder contender al mismo cargo.

“IV. Los senadores y diputados suplentes que no hubieren entrado en funciones, podrán ser postulados para el mismo cargo con el carácter de propietarios en el periodo inmediato, pero en caso de haber ejercido el cargo, se sujetarán a las limitaciones establecidas en este precepto para los propietarios.

“V. Los senadores y diputados propietarios que hayan desempeñado el cargo por los periodos máximos señalados en las fracciones I y II de este artículo, no podrán ser postulados para el mismo cargo con carácter de suplentes, sin que haya mediado al menos un periodo intermedio”.⁷².

De este periodo a la fecha, se han dado una serie de propuestas en materia de reelección; las que consideramos más importantes por su contenido son, entre otras, la del diputado Omar Fayad Meneses, del Partido Revolucionario Institucional.

En esta iniciativa de decreto, propone reformar las diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ampliar el periodo de gestión de los diputados federales, así como para permitir la reelección de diputados federales, diputados locales, y de los miembros de los ayuntamientos, de la siguiente manera:

“Artículo Segundo. Se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

⁷²*idem.*

“Artículo 59. Los diputados y senadores del Congreso de la Unión podrán ser reelectos por una sola vez para un periodo inmediato.

“Los diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, deberán ser sustituidos o ratificados al concluir los 3 primeros años de la legislatura, conforme a nuevas listas regionales presentadas por los partidos políticos al Instituto Federal Electoral, sin que medie proceso electoral alguno.

La asignación de estos diputados y senadores por partido político, se efectuará conforme al procedimiento establecido en los artículos 54 y 56 de esta Constitución.

La ley determinará los aspectos precisos que esta Constitución no contemple, para efectuar la renovación parcial del Congreso de la Unión a que alude el presente artículo”.⁷³

El siguiente proyecto fue presentado por el diputado David Augusto Sotelo Rosas (PRD), el miércoles 25 de junio de 2003, donde pretende una reforma a los artículos 51,52,53,54,55,56,59 y 60, y en este caso en particular, el 59 constitucional, proponiendo que quedara así:

“Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos, hasta por una ocasión, en forma inmediata”.⁷⁴

⁷³: *idem*.

⁷⁴Biblioteca Jurídica [En línea]. México; 2005 <http://gaceta.diputados.gob.mx> 12 de octubre de 2005.

El 11 de noviembre del año 2004, presentó un proyecto el diputado Hugo Rodríguez Díaz, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la legislatura LIX, para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 59. Los Diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el periodo inmediato e inmediato siguiente y posteriormente, solo podrán ser reelectos para el mismo cargo una vez que hayan transcurrido, cuando menos, una legislatura.

“Los senadores al Congreso de la Unión podrán ser reelectos sólo para el periodo inmediato y posteriormente, sólo podrán ser reelectos para el mismo cargo una vez que hayan transcurrido, cuando menos, dos legislaturas.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

“A los diputados y senadores suplentes que hubieren estado en ejercicio, se les tomará en consideración como primer término para efectos de reelección, ese periodo de ejercicio”.⁷⁵

En el primer párrafo de esta propuesta se manifiesta la posibilidad de reelección inmediata, con la limitante de que haya pasado una legislatura. En relación a los senadores, dice que sean dos legislaturas las que tengan que pasar para ser reelectos y ellos solo podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

⁷⁵ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, jueves 11 de noviembre de 2004.

La más reciente de las iniciativas, generada en la Cámara de Diputados, es la del diputado Salvador Márquez Lozornio, del Grupo Parlamentario del PAN, presentada el 12 de abril de 2005, para quedar como sigue:

“Artículo 59. Los senadores y propietarios que hubieren estado en ejercicio, y la representación hubiere sido mediante el principio de mayoría relativa o de primera minoría, podrán ser electos para el periodo consecutivo. Los senadores propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, y la representación hubiere sido mediante el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista votada en una sola circunscripción plurinominal nacional, podrán ser electos sólo un periodo consecutivo siempre y cuando lo hicieran bajo el principio de votación mayoritaria relativa o de primera minoría.

“Los diputados propietarios o los diputados suplentes que hubieren estado en ejercicio, y que hubieren sido elegidos según el principio de votación de mayoría relativa podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos. Los diputados propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio, y que hubieren sido elegidos según el principio de representación proporcional, podrán ser electos para un periodo consecutivo siempre y cuando lo hicieran bajo el principio de votación mayoritaria relativa y sólo entonces podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo por el principio de mayoría.

Los senadores y diputados propietarios que hayan sido electos en los términos del párrafo anterior, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.⁷⁶

Esta iniciativa es limitativa para los diputados y senadores conocidos como de partido.

⁷⁶*Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, Martes 12 de abril de 2005.

La Cámara de Senadores también ha servido como cámara de origen para propuestas de reelección de legisladores. Una fue presentada en el Senado de la República, el 29 octubre de 1998, con estas propuestas:

“Los senadores podrán ser reelectos por una sola ocasión para ocupar el mismo cargo durante el periodo inmediato y los diputados hasta en tres.

“Permite que transcurrido dicho periodo, los Senadores y Diputados puedan presentarse como candidatos al mismo cargo, una vez pasado por lo menos un periodo intermedio.

“Los legisladores electos, por los principios 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 tres periodos consecutivos los segundos.

“Los Senadores y Diputados propietarios que no puedan ser reelectos para el periodo consecutivo tampoco pueden ser reelectos”.⁷⁷

En esta propuestas, existe una diferencia entre los periodos para diputados como para senadores, lo cual no es nuevo pues, hasta el día de hoy, la mayoría de las propuestas lo contemplan así.

A los senadores los circunscribe a un solo periodo consecutivo, pero los limita a un periodo de descanso; también habla de la reelección de los suplentes.

⁷⁷Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. *Reelección Legislativa*. México. Junio de 2002, p.40.

El 14 de diciembre de 1999, Adolfo Aguilar Zinser presentó una iniciativa para reformar el artículo 59:

“Los Senadores y Diputados podrán ser reelectos para el mismo cargo y para el mismo periodo inmediato, de acuerdo a los principios siguientes:

“Los Senadores podrán ser reelectos en una ocasión y los diputados hasta en tres;

“Para poder ser reelecto, los Senadores de primera minoría deberán ocupar el segundo lugar en la fórmula de candidatos que los partidos políticos registren en la elección respectiva.

“Los Diputados y Senadores elegidos, ya sea por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, no podrán ser reelectos por el de representación proporcional;

“Los Senadores y Diputados propietarios podrán ser electos con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio por más de dos periodos consecutivos los primeros y por más de cuatro periodos consecutivos los segundos; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser reelectos por una tercera o quinta ocasión consecutiva, respectivamente, con el carácter de suplentes”.⁷⁸

Al igual que la iniciativa anterior, podemos rescatar que prevé la reelección con diferentes periodos, ya para los senadores como para los diputados.

⁷⁸*Diario de Debates* de la LVIII Legislatura. Año II, Primer Periodo Ordinario, Número 32 14 de diciembre, 1999.

Durante la Legislatura LVIII, la Senadora Sara Isabel Castellanos Cortés, del Partido Verde Ecologista de México, presentó al pleno del Senado la propuesta de iniciativa para reformar el artículo 59 constitucional, para quedar de la siguiente manera:

“Los Senadores y Diputados podrán ser reelectos para el mismo cargo y para el mismo periodo inmediato, de acuerdo a los principios siguientes:

“Los Senadores al Congreso del Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Diputados al Congreso de la Unión podrán reelegirse hasta por un periodo consecutivo.

“Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos inmediatos con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los inmediatos con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”.⁷⁹

Esta es una propuesta que corta con la reelección de senadores que hayan estado en ejercicio, no así a los diputados, ya que para ellos contempla un solo periodo y los limita a no reelegirse como suplentes. Pero a los suplentes que no hubieren estado en ejercicio sí les es permitido reelegirse, en dos periodos con carácter de propietario, tanto a senadores como a diputados.

En abril del 2003, el Senador Demetrio Sodi de la Tijera y otros senadores presentaron la propuesta de reforma al artículo 59 constitucional, para quedar de la siguiente manera:

⁷⁹*Diario de Debates* del a LVIII Legislatura, Año III, Primer Periodo Ordinario, Número 12, octubre 8, 2002.

“Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el periodo inmediato”.⁸⁰

Esta propuesta deja libre la reelección de manera general, no la limita en ningún aspecto, ni de tiempo, forma o condicionante, dejando al arbitrio partidista y al electorado esta decisión.

La iniciativa más reciente es la del senador Jeffer Max Jones Jones, de la LIX legislatura, que presentó una propuesta de reforma a una serie de artículos constitucionales: el 52, el 53, el 55 fracción III, el 56, el 59, el 60, y el 63; además, propone derogar el 54 y el 55 en su fracción VII. Todos ellos relativos a la reelección inmediata legislativa y la eliminación de los legisladores, según el principio de representación proporcional. El que ahora nos ocupa es el 59, que propone:

“Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, propietarios y suplentes, podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

“Los Senadores no podrán ser reelectos más de dos veces y los diputados no podrán ser reelectos más de cinco veces”.⁸¹

Como se observa, varias han sido las iniciativas de reforma del artículo 59 constitucional, tanto en el seno del Senado como en la Cámara de Diputados y sólo la reforma de 1933 ha seguido siendo la preservada por la Constitución hasta nuestros días.

⁸⁰ Diario de Debates del a LVIII Legislatura, Año III, Segundo Periodo Ordinario, Número 9, 10 de abril, 2003.

⁸¹ Senado de la Republica [En línea]. México, 2006, <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/04/29/1&documento=41> 30 de marzo de 2006.

4.3. Diversas declaraciones en torno a la reelección legislativa

Diferentes partidos han analizado la posibilidad de la reelección de legisladores, tal es el caso del Partido Revolucionario Institucional, el cual ha estado valorando la posibilidad de la reelección legislativa. Por ejemplo, la propuesta que hiciera el ex gobernador del estado de Zacatecas, Ricardo Monreal Ávila cuando aún militaba en el Partido Revolucionario Institucional, de incluir el tema de la reelección directa de los legisladores en la agenda legislativa para profundizar la Reforma del Estado. Otro ejemplo de ello es una iniciativa que fue suscrita por 22 legisladores priístas. En el mismo sentido, la entonces senadora, también de ese partido, Silvia Hernández Enríquez, en un ensayo publicado en *Crónica Legislativa* de julio-agosto de 1994, opinó que “se debe implementar una verdadera carrera parlamentaria, a través, entre otros elementos, de la reelección limitada a una vez por Cámara.”⁸²

Francisco Arroyo, también priísta y ex diputado federal por Guanajuato, compartía la idea de “la probable reelección inmediata de sólo los diputados de representación proporcional, y para el efecto habría que citar “[...] que la renovación del mandato popular se dará igual cada tres años, mediante el refrendo, no del voto por la lista propuesta”. (*Crónica Legislativa* julio-agosto de 1994)⁸³.

En el caso del Partido de la Revolución Democrática, existe ambivalencia y no se ha planteado una propuesta institucional al respecto. Opiniones aisladas de personalidades de ese partido están a favor de la reelección legislativa, como Amalia García y Demetrio Sodi de la Tijera. Resalta también el hecho de que entre quienes suscribieron la iniciativa del ex diputado José Adán Deniz, se encuentran los que fueron diputados Gilberto López y Rivas, Armando López y Gilberto Parra, entre otros.

⁸² CAMPOS Vargas, Emma Rosa. *Un Congreso sin Congresistas*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencia Política. Instituto Tecnológico Autónomo de México. 1996.

⁸³ *idem*.

Por su parte, el Partido Acción Nacional tiene a la reelección de legisladores como prioridad inicial en la agenda electoral. Es importante señalar, además, que más de cien legisladores de ese partido suscribieron la iniciativa que permitiría la reelección legislativa presentada por el ex legislador Deniz Macías, el 29 de octubre de 1998.

Los tres partidos más importantes de México, a través de sus representantes, se han manifestado por la reelección legislativa, sin poderla concretar en el Congreso de la Unión.

Muchas han sido las justificaciones políticas que se le han querido dar a la “reelección” legislativa. Benito Nacif ilustra el fenómeno, al decir que:

“La no reelección consecutiva permitió el surgimiento de un ejecutivo muy poderoso, capaz de realizar cambios comprensivos de política gubernamental y responder rápidamente a sucesivas crisis.”⁸⁴

Al justificar la conveniencia de la reelección legislativa, Emma Campos, en su tesis denominada *Un Congreso sin Congresistas*, cita a Giovanni Sartori, quien sostiene que

“Un político profesional es aquella persona que se ocupa de manera estable de la política. Por lo tanto, en el ámbito legislativo, no son políticos profesionales los que se ocupan de forma ocasional o durante un periodo limitado a la acción parlamentaria.”⁸⁵

Así, Sartori opina que:

⁸⁴ NACIF Hernández, Benito. “La no reelección legislativa, (Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara, de Diputados en México)”, en: *Dialogo y Debate*, México julio- septiembre de 1998.

⁸⁵ CAMPOS, Emma Rosa. *op. cit.*

“Los parlamentarios profesionales –dado que el trabajo se desarrolla cada vez más en comisiones y menos en el Pleno- requieren una competencia que les capacite para elevar la calidad de la legislación, de tal modo que si la estabilidad del personal parlamentario ha de apreciarse será porque permite adquirir una competencia específica sobre la cosa, es decir, sobre el trabajo legislativo.”⁸⁶

Uno de los académicos que ha aportado más a la idea de la reelección del Poder Legislativo, es el exconsejero electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Alonso Lujambio, quien hace las siguientes consideraciones:

“La reelección se tradujo en dos fenómenos políticos nada favorables a la democracia: *a)* el primero es el descuido de los legisladores (de cualquier partido) en relación con su electorado respectivo, elemento esencial en las democracias, pues ello los hace políticamente responsables ante los ciudadanos; y *b)* es más difícil generar experiencia parlamentaria entre los congresistas, pues aunque algunos saltan de una cámara a otra, de cualquier forma pocos acumulan el conocimiento y la destreza adecuados a la tarea legislativa.”⁸⁷

Susana Thalía Pedroza ha manifestado su opinión a favor de la reelección, relacionándola con la figura de la responsabilidad:

“El cuerpo electoral sería quien decidiría a través de la elección que una determinada persona ocupase nuevamente un escaño, con lo cual operaría la denominada responsabilidad política “difusa”, entendida como aquella posibilidad de sanción inmediata de efectos indirectos que por un lado, se manifiesta en los ciudadanos responsabilizando a los miembros del Congreso e, incluso, influenciando y modificando sus posiciones

⁸⁶ *idem*.

⁸⁷ LUJAMBIO, Alonso. “La reelección de los Legisladores, las ventajas y los dilemas”. En: *Quórum*, México. Enero de 1996.

políticas con lo cual, los diputados y senadores se sentirían responsables frente a los ciudadanos, en cuanto que se les podría imputar acciones y, de una forma indirecta, como si los cesaran al no permitir que nuevamente fuesen parlamentarios. Así, tendríamos configurada la afirmación que no hay acción política sin responsabilidad.”⁸⁸

Por su parte, el Investigador del Facultad de Ciencias Políticas de UNAM Carlos Sirvent, comentó:

“La reforma a favor de la reelección del legisladores es un hecho, ya que es apoyada por los tres principales partidos. Sin embargo, tenderá a consolidar grupos en las Cámaras que manipularán el proceso electoral a su favor.”⁸⁹.

Sin embargo, pensamos que esta manipulación del proceso electoral se da, el día de hoy, con la no reelección, ya que son diversos los medios por los cuales se puede participar como candidato de un partido, ya sea para el cargo de diputado o de senador, independientemente del distrito electoral.

A su vez, Felipe Tena Ramírez, en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, sostiene:

“[...] el principio de no-reelección es en sí mismo democrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario; al contrario, si éste ha demostrado su aptitud en el ejercicio del poder, debe hallarse en mejores condiciones que el candidato que por no haber ocupado el puesto, no ha rendido todavía la prueba definitiva de su aptitud y que, además, carece de experiencia en el encargo.”⁹⁰

⁸⁸PEDROZA DE LA LLAVE, Susana. *El Congreso de la Unión, integración y regulación*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1997.

⁸⁹*Terra noticias* [En línea] México, 2001 www.terra.com.mx 23 de junio de 2001

⁹⁰TENA Ramírez, Felipe, *Las leyes fundamentales de México 1808-1985*, Editorial Porrúa , México, 1985.

El Dr. Francisco José Paoli Bolio, en el marco de la Semana de Derecho organizada por la Universidad Iberoamericana, durante el periodo de la LVII Legislatura, y siendo él presidente de la Cámara de Diputados, manifestó que “la figura de la reelección inmediata de los legisladores federales, fortalecería el quehacer parlamentario y en consecuencia que los legisladores estén comprometidos con su electorado y no con su partido.”⁹¹

María de los Ángeles Moreno declaró que: “La reelección de diputados relaja su disciplina partidista y los lleva a desarrollar una serie de ligas y clientelas que lo vinculan con los intereses de su distrito.”⁹²

El escritor Carlos Fuentes opinó:

“Lo que constituye una anomalía flagrante es que la Constitución prohíba la reelección inmediata de diputados y senadores [...] la ley fundamental aprobada en 1917 establecía el derecho de diputados y senadores a reelegirse sucesivamente. Este era, tanto el espíritu como la letra de los constituyentes.”⁹³

Diego Valadés, en el periódico *Excélsior* del 30 de agosto de 1998, en un artículo intitulado “La No Reelección”, anotó que:

“Haber prohibido la reelección sucesiva de los legisladores en 1933 fue un acto antidemocrático [...] Por eso, también en este aspecto abogó por

⁹¹Boletines 1932 del 5 de marzo. Legislatura LVII.

⁹²MORENO María de los Ángeles, “Borran PRD y PRI reelección de diputados”. En: *Reforma*, México; 15 de febrero de 2003.

⁹³FUENTES Carlos, “Si, re-elección”. En: *La Jornada*. México. 30 de agosto de 1997.

regresar a los términos originales de nuestra Constitución revolucionaria de Querétaro.”⁹⁴.

El Senado de la República publicó el boletín de prensa 2003/0037, de fecha 13 de Febrero de 2004, con el título “Segundo Foro sobre Elección Legislativa”, con diversas opiniones de los senadores y estudiosos del Derecho en torno a la reelección de legisladores. Ahí la senadora Dulce María Sauri Riancho expuso:

“En el momento actual, el debate nos obliga a tratar de sintetizar algunos de los argumentos y percepciones que hay sobre el tema de la reelección continua de los legisladores. Los he agrupado en cinco “ilusiones”, son El legislador independiente, El legislador ciudadano. La profesionalización de los legisladores, sólo es reelección legislativa, y Así será más fácil construir acuerdos.”⁹⁵

A su vez, Luis Molina Piñero, académico de la UNAM, intervino así:

“En una sociedad igualitaria, los legisladores se preocupan de los problemas de sus electores dándoles soluciones formales en las leyes generales que aprueban en el Órgano Colegiado en que participan. El populismo prebendario no puede aceptarse en un discurso político moderno, menos sustentar en él una reforma constitucional y legal democrática, por lo que mal hacen quienes pretenden argumentar la reelección de los legisladores federales en la gestoría clientelar.”⁹⁶

Demetrio Sodi de la Tijera, perteneciendo en su momento al PRD, mencionó:

⁹⁴Cámara de Diputados[En línea], México, 2005

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua8/notasper.htm>. 30 de marzo de 2006

⁹⁵Boletín de prensa 2003/0037, 13 de Febrero de 2004. Segundo Foro sobre Reelección Legislativa.

⁹⁶*idem*.

“Hoy necesitamos un Congreso y legisladores con conocimientos, información, asesores que tengan mucho tiempo. Cambiar de Cámara no ayuda, si ya existe un legislador está bloqueando la movilidad social, pues me reelijo y reelijo para continuar limitando a mi distrito muchos años [...] Yo sí creo que la reelección en la misma Cámara facilitaría los acuerdos por el conocimiento personal y por la permanencia en los debates.”⁹⁷

El senador Genaro Borrego Estrada, se refirió a la reelección en el siguiente sentido:

“La no reelección limita hoy a los partidos a postular candidatos con mayor arraigo y presencia entre el electorado. La reelección permite la posibilidad de hacer una carrera parlamentaria no sólo de la profesionalización, sino la certeza de un político decidido a escoger la política como su vocación para dedicarse exclusivamente a eso.”⁹⁸

El senador César Jáuregui Robles, del PAN, declaró:

“Sí hay riesgos, pero se trata de darle poder al ciudadano. Muchos de nosotros sabemos lo que dice la sociedad y es necesario abrir el debate para asumir el papel de verdadero representante, poniendo nuestra capacidad al servicio de la sociedad.”⁹⁹

El Doctor Fernando Serrano Migallón también manifestó su postura, en relación a la reelección de diputados y senadores:

⁹⁷*idem.*

⁹⁸*idem.*

⁹⁹*idem.*

“[...] la reelección legislativa solo puede cumplir su objetivo en un sistema electoral que estimule el contacto entre electores y sus representantes y que no pueda construirse en privilegio de partidos o cúpulas partidarias.”¹⁰⁰

Muchos son los concededores del Derecho, así como los pensadores políticos que están a favor de la reelección legislativa y que no por ello han dejado de estar conscientes de que no es la única reforma estructural del Estado que se tiene que llevar a cabo en el país. Respecto a esto, Juan Antonio Cepeda expresó:

“Mejorar al Congreso con o sin reelección: la gran mayoría de los analistas, de los políticos y de los periodistas aseguran que el ingrediente sustancial que transforma al congreso es la reelección inmediata de diputados y senadores.”¹⁰¹

4.4. La propuesta

Una vez estudiadas las diferentes opiniones acerca la reelección, es preciso destacar las posturas más generalizadas de este tema y, ya dentro de la materia, se verá claro que las peticiones e iniciativas de reforma que contemplan la reelección legislativa consecutiva en México, que han sido presentadas, parecen apuntar a que el tema de la reelección será inevitablemente tópico nodal en alguna de las próximas agendas legislativas, por ser necesaria para el fortalecimiento del Poder Legislativo en diversos aspectos: en función de esto, debemos comenzar por evaluar las ventajas de la institución en el contexto mexicano.

La profesionalización parlamentaria, como ventaja de la reelección, es considerada como la posibilidad de que un representante político del Poder Legislativo pudiera ser reelegido para el periodo inmediato, lo cual modificaría la

¹⁰⁰SERRANO Migallón, Fernando. “Reelección Legislativa.” *El Universal*, México 24 de febrero de 2005.

¹⁰¹CEPEDA Juan Antonio, “Mejorar al Congreso con o sin reelección”, en: *Diario Milenio*, México, 24 de agosto de 2003.

actitud de los políticos que aspiran a convertirse en diputados o senadores, puesto que la perspectiva de una reelección consecutiva durante uno o varios periodos obligaría a los prospectos a informarse y educarse en las diversas materias y asuntos, que hacen a un representante político eficaz, con propuestas, participativo y disciplinado. Esto en primera instancia.

Por ende, se debe exigir al congresista que esté en una constante actualización de sus conocimientos, en formación permanente en su materia de legislar, a fin de propiciar con ello la profesionalización parlamentaria, y que sea esta preparación la causa y el efecto de la reelección.

La presencia de legisladores experimentados, políticos de curul, que saben que la prudencia, la negociación y la discreción son herramientas básicas del quehacer político y legislativo, más la preparación legislativa y de la profesionalización, estará compuesta por un mosaico plural de individuos de diversos partidos por encima de ideologías, que verían una carrera de largo plazo, donde a base de las experiencias adquiridas y dominio de temas parlamentarios, harán que un enfrentamiento político sea resuelto con las bases de la prudencia, la negociación, la información y certeza de la realidad social y jurídica, en favor y beneficio de ese electorado que votó y votará por ellos para la reelección.

El voto razonado de los ciudadanos para la reelección sería, seguramente, motivado por la visión del trabajo y el desempeño del representante ya conocido, tanto en el partido que lo postula como por la ciudadanía emisora del voto.

Una ventaja más de la reelección legislativa consecutiva en México, sería el hecho de que se protegería la consolidación de una "responsabilidad", ahora inexistente, en la actitud profesional de los representantes políticos que, ante el prospecto de la reelección, tendrían que regresar y atender conscientemente a los electores para ser contemplados en sus peticiones de proyectos legislativos. Ayudará, además, a enriquecer la participación política de los ciudadanos con el

fin de expresar sus demandas, las necesidades que les aquejan, ya que resulta indispensable tener vínculos más cercanos entre la ciudadanía y sus representantes. En fin, para estar en un verdadero ejercicio de la soberanía por medio de los Poderes de la Unión, como lo establece el artículo 41 de la Constitución Política Mexicana y así poder recuperar la credibilidad en las instituciones jurídicas.

El Poder Legislativo Federal es visto por la opinión pública como un oneroso edificio, finalmente inservible, lleno de polemistas sin justificación existencial alguna, ya que la mayoría de la población no tiene el conocimiento de las funciones de los legisladores, y son muy pocos los que los conocen, ya que sólo en tiempos de campaña se acercan al electorado.

La contraposición de esta postura sería la primera y fundamental pena de enfrentar el castigo máximo, que sería el repudio de su electorado y la pérdida de la reelección y, con ello, un tope difícil de superar en su carrera legislativa profesional.

En relación con el mayor acercamiento al electorado, Carranco Zúñiga y Díaz Martínez opinan que:

“La no reelección inmediata llevó a los diputados a desentenderse de sus bases de apoyo electoral. Es inusual que un diputado regrese a su distrito a rendir cuentas, a dar explicaciones de su labor y hacerse responsable de su conducta en la Cámara.”¹⁰²

La fluidez y frecuencia de contactos entre diputados, senadores y sus respectivos electores locales, como fórmula, no sólo en el periodo electoral, propiciaría el mejor contacto entre representante y representados, surgido de la

¹⁰²CARRANCO Zúñiga, Joel. “Reelección restringida de los legisladores en México”. Segunda y última parte. *Revista Lex*. México, Noviembre de 1997.

necesidad de asegurar la reelección, y tendría como efecto altamente deseable una reducción de los reclamos y de la frustración ciudadana, puesto que los problemas y las quejas serían recibidas, evaluadas y procesadas fluidamente en primer lugar por su representante, seguido del aparato legislativo y, por ende, por el sistema político, cosa que acabaría con el rezago legislativo y de demandas sociales que, cuando no concluye con respuestas políticas, resulta en tomas de recintos legislativos escandalosos que crispan el ambiente político nacional.

Actualmente, el reto del legislador es romper el distanciamiento con su electorado. Debe vérselo con más frecuencia en su distrito y estado, para que la gente lo escuche y pueda pedirle su apoyo en alguna gestión, además de informarle sobre el desempeño de su función. Esta nueva situación no sólo calificaría al legislador de curul, sino al ciudadano de calidad moral.

Existen temas políticos, sociales y económicos, nacionales y locales, sobre los cuales no se puede legislar al vapor, o sobre los cuales no se puede "truncar" un proceso de gestación de largo plazo de proyectos legislativos, so pena de producirse leyes inadecuadas, ineficaces, injustas, obsoletas o inaplicables al cuerpo social nacional.

La reelección consecutiva fomenta que, con una visión de largo plazo, un conjunto de legisladores de carrera pueda iniciar, terminar y ver aplicarse textos legislativos exitosos, en cuanto logren el equilibrio entre justicia y eficacia. En realidad, esta es una meta muy difícil de lograr en estos tiempos con problemas y fenómenos complejos, en que tres años sin reelección consecutiva hacen inviable la coherencia, la eficacia y la justicia resultantes de una buena ley. Por lo tanto, esta ventaja se entendería como el fomento de los proyectos legislativos coherentes de largo plazo.

La falta de experiencia de nuestros legisladores se hace evidente en los artículos de Fernando F. Dworak y Benjamín Hill, quienes citando a Emma Campos, sostienen:

“[...] de los 4,296 legisladores priístas que han pasado por el Congreso federal, solamente 714 se han reelecto una o más veces, lo que equivale a un escasísimo 16%. De los 3,628 diputados priístas en el periodo 1934-1997, la gran mayoría –3,144 individuos- se ha electo sólo una vez. Esto equivale al 87% del total, lo que nos deja una tasa de reelección de 13.3%. Ahora bien, de los 484 diputados que se han reelecto, solamente 85 lo han hecho más de una vez, es decir el 2.3% del total [...] El análisis de los senadores se realizó con base en un total de 668 priístas que ocuparon uno o más escaños de la Cámara Alta, desde 1934 hasta 1997. En términos de sus niveles de experiencia y reelección, la situación en la Cámara de Senadores es mucho más dramática que la de los diputados, ya que más del 95% de los senadores nunca regresó al Senado. Además, de los 28 senadores que se reeligieron, únicamente Emilio Manuel González Parra estuvo tres veces en el Senado; el resto sólo regresó a la Cámara de diputados.”¹⁰³

Y más adelante:

“Finalmente, con respecto a la continuidad en la escasa acumulación de experiencia senatorial, 18 de los 27 senadores que se eligieron dos veces (el 67.8%) no dio ningún “brinco” para reelegirse (16 se reeligieron después de 6 años y los otros dos después de 3 años, a partir de que empezó a renovarse la Cámara por mitades). Emilio González Parra dejó pasar 12 años entre cada una de sus reelecciones (no obstante, cabe

¹⁰³DWORAK, Fernando F; “Reelección legislativa: Más argumentos en pro” *Etcétera*, 26 de febrero; México 1998.

¹⁰⁴CAMPOS Vargas, Emma. “Los Legisladores del PRI de 1934 a 1997. La perversidad de la No-Reelección.” *Quórum*. México, Enero de 1996.

mencionar que en esos dos periodos intermedios ocupó un escaño en la Cámara de Diputados).”¹⁰⁴

Otra de las ventajas de la reelección sería la relación partidista, para fomentar las relaciones armónicas entre los diferentes niveles de los partidos, pues la frecuencia de trato, la experiencia, la preparación y el profesionalismo de cuerpos legislativos con menor tránsito eventual de individuos, permite la consolidación armónica de las relaciones de trabajo entre equipos indispensables para la labor legislativa y política. La armonía se puede fomentar tanto dentro los partidos en lo individual, como entre las elites de los diversos partidos que se acostumbran a tratar con sus pares en un ambiente de estabilidad y cierta confianza ante conductas que surgen de la familiaridad de trato.

Pese a la necesidad actual de favorecer la consagración constitucional de la reelección legislativa consecutiva, no sólo se debe hacer mención a los aspectos positivos de la reelección, sino que es menester prever las posibles desventajas que en sus propios vicios implicaría, mismos que dependiendo del contexto nacional del sistema político que adopte la reelección, se verán acentuados o profundizados.

Así, el listado de "contras", de desventajas que a continuación referiremos, surge no sólo de las clásicas consideraciones de sentido común sobre el tema, sino de ejemplos reales de derecho parlamentario comparado, en que a veces quedan ilustrados los efectos negativos de la reelección legislativa consecutiva.

La primera desventaja, y acaso una de las más importantes, sería la conservación en el poder de algunas elites; por ejemplo, en algunos países como Estados Unidos de América, donde se permite la reelección legislativa consecutiva, se ha podido apreciar, a partir de la década de los noventa, un creciente debate para limitar el número de periodos de reelección consecutiva

posibles, como solución a una serie de problemas que se han hecho patentes en dicho país:

“El caso, por ejemplo, que tenemos reelecto consecutivamente hasta en cuatro o cinco veces en un periodo de 20 años, y se generó una corrupción impresionante porque tenía un monopolio de manejo de dinero en el Congreso Norteamericano [...] por lo cual en Estados Unidos se dio un movimiento a la inversa.”¹⁰⁵

Como ya ha sido analizado en capítulos anteriores, esta situación en México puede ser solucionada si se permite la reelección de congresistas, pero limitada a tres periodos en el caso de los diputados y a dos en caso de los senadores.

En alguna época pasada, se consideró que un sistema político, para ser plenamente democrático, debería contemplar la posibilidad de la reelección consecutiva. En caso contrario, un sistema que, por la razón que sea, no la contemple, de entrada está limitando las opciones del elector. El argumento de la llamada *amplitud del abanico democrático*, se basa en que bajo un sistema que contempla la reelección, el ciudadano puede, según su criterio, no reelegir a un determinado individuo a un puesto representativo, siendo el efecto práctico de esto el mismo que si la reelección estuviese prohibida. Esto es, el candidato no repite, sólo que bajo este caso, la opción queda en manos del elector y no del Poder Legislativo que aprueba la ley que prohíbe una reelección, y bajo cuya vigencia ciertamente la amplitud del abanico democrático se ve reducida.

Ahora bien, no obstante lo impecable del anterior razonamiento, la experiencia ha demostrado que en muchos casos reales, la consagración constitucional o legislativa de la reelección ha llevado a resultados

¹⁰⁵ANDREA Sánchez, Francisco, Durante una entrevista en el Canal del Congreso, “Reelección Legislativa”, del 15 de diciembre de 2003.

contraproducentes para el espíritu que subyace al concepto de democracia. Tal fue el caso, aún fresco en la memoria política de los EUA, de Dan Rostenkowski, poderoso político demócrata que por décadas presidió casi dictatorialmente la crucial Comisión de Medios y Arbitrios (*Ways and Means Committee*), hasta que se descubrieron abusos de poder, desvíos de fondos, que precipitaron su caída en el Poder Legislativo de la mayor potencia del mundo.

Así, tenemos el caso de que la reelección legislativa consecutiva permitió en el país de, se dice, democracia electoral paradigmática, que un solo hombre se enquistara en el poder abusando del mismo para su provecho y el de los grupos de interés afines a él.

Ciertamente, este ejemplo implica una llamada de alerta para cualquier país que desee considerar la adopción de la reelección legislativa consecutiva en su sistema político, y lleva a ponderar que dadas las experiencias negativas --si bien ocasionales, no generalizadas-- en otras latitudes, habría que, cuando menos, contemplar candados, límites al número de reelecciones, modificaciones a las disposiciones electorales en materia de medios y financiamiento, que nivelen las oportunidades de los candidatos políticos que buscan por primera vez el puesto de representante, frente a otro que busca repetir en el cargo.

Resulta curioso que la tradición longeva de la reelección consecutiva en los EUA --incluyendo al Poder Ejecutivo-- lleva a la configuración, en el lenguaje político, de la palabra *incumbent*, que tiene implícita una carga conceptual que destaca la existencia de un representante político que, hallándose en el ejercicio de su cargo, decide buscar la reelección con todas las ventajas que implica disponer de las estructuras administrativas, logísticas, de medios de comunicación masivos, de contactos e incluso de fondos, ante un aspirante que busca el cargo representativo, pero desde fuera del sistema y sin sus ventajas.

La existencia de la reelección legislativa consecutiva lleva a tentaciones de abusos de poder político y económico, que frecuentemente resultan irresistibles. Se trata, pues, no sólo de la corrupción abierta y descarnada que se presenta en muchos países del mundo en desarrollo, sino de una corrupción de fina factura que estira los límites de la legalidad y de la equidad al máximo, a veces violando el espíritu de las normas en materia de financiamiento de campañas, de licitaciones, de concursos públicos.

La reelección consecutiva impide, por sí misma, la renovación de elites o, en el mejor de los casos, la pone en manos de muy pocos, lo que tampoco es deseable.

Una clase política que no se renueva, en el caso de los representantes políticos de una Asamblea, inevitablemente pierde vigor en el debate, en las ideas y, sobre todo, vigor político, ya que los retos de ciertos grupos sociales existentes no se trasladarán al congreso.

El argumento de que la reelección promueve la profesionalización de una carrera legislativa, tiene como contra-argumento el hecho de que en algunos contextos nacionales, lo único que se ha visto profesionalizado es el abuso del poder y la formación de límites personales de influencia; "profesionalización" que, finalmente, en nada ayuda a la democracia real. Para evitar esta modalidad negativa de la profesionalización, sólo cabe protegerse con medidas y requisitos filtradores que aseguren que los candidatos a puestos de representación política sean individuos aceptablemente honorables, rectos y confiables en el manejo de los asuntos legislativos nacionales.

Además, otra de las desventajas es que se favorece la formación de alianzas y vínculos "clientelares" entre representantes políticos y grupos de interés. Al existir "continuismo" de personajes en un Poder Legislativo con reelección consecutiva, se facilitaría que los poderosos e influyentes grupos de

interés y de poder en México intentaran, y eventualmente lograran "cooptar", para usar un eufemismo, a verdaderos "regimientos" de legisladores idóneos para favorecer, representar y proteger los intereses de dichos segmentos de la sociedad. Esto en demérito de los intereses del bien común de toda la población que frecuentemente son contrarios a los de dichos grupos de interés y de presión, ya que al momento de pretender ganar el voto se buscaría satisfacer intereses locales, más que el interés nacional. La Constitución es muy clara en este aspecto, ya que dice que los señores diputados son representantes de la nación, no del distrito o sector que los elija.

Otra desventaja estaría en relación a la línea de los partidos, ya que el legislador que está interesado en participar nuevamente del proceso electoral para ser reelecto debió, con anterioridad a la fecha de las elecciones, ser calificado y evaluado por su partido político, y es lógico que esta forma de acceder a las contiendas electorales esté formada por la participación activa de los intereses del partido.

De lo contrario, el candidato que no esté de acuerdo con las directrices "del partido", mejor dicho, de sus dirigentes, estaría renunciando a la candidatura. Jorge Buendía Laredo, investigador del CIDE, advierte que:

"[...] parece olvidarse el hecho de que las elecciones son, entre otras cosas, un instrumento para remover a nuestros gobernantes y no sólo para refrendarles su posición. Lo anterior es relevante en la medida que la reelección misma genera ventajas para el diputado que busca conservar su puesto en detrimento de sus competidores. Es un hecho ya probado, al menos en el caso de los Estados Unidos, que los legisladores que buscan reelegirse (*incumbents*) tienen una serie de ventajas sobre sus competidores, como es el hecho de ser más conocidos, tener más recursos a su disposición y generar una clientela electoral estable."¹⁰⁶

¹⁰⁶BUENDÍA Laredo, Jorge. "Reelección para qué", en: *Nexos*. México, octubre de 1998.

Consideramos que todas las desventajas anteriormente presentadas pueden ser superadas con una buena redacción del artículo 59 constitucional, más la tan mencionada reforma del Estado que debe incluir en su agenda temas como el financiamiento de partidos, reglas para las elecciones federales, reestructura del Legislativo y sobre todo soportar en bases sólidas el proceso electoral subsiguiente a la aprobación de la reelección.

Por lo tanto, la propuesta central es la iniciativa por la cual debe de reformarse el artículo 59 constitucional, para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 59. Los diputados y senadores del Congreso de la Unión podrán ser reelectos siempre y cuando y por ningún motivo excedan de 12 años consecutivos el mismo cargo”.

Establecer un proceso claro para la reelección legislativa recobrará la credibilidad del Legislativo, y de aprobarse esta reforma no dudamos que los estados de la Federación inicien los procedimientos de reformas de las constituciones de los estados, en los artículos referentes al mismo tema.

A la par, resulta urgente revisar el marco jurídico electoral, ya que no debemos perder de vista que uno de los motivos que tuvo la clase política en 1933, año en que se prohibió la reelección legislativa, es la seguridad de que el Estado no contaba para esas fechas ni con un congreso pluripartidista ni con una Ley Electoral como la que hoy en día tenemos. Como nos ilustra Sergio Méndez Silva:

“La ley para la elección de los Poderes Federales que se promulgó el 2 de julio de 1918 fue, sin lugar a dudas, la primera ley electoral de importancia que hubo en el país. Esta ley que debía estar vigente durante tres décadas

comportaba, sin embargo, toda una serie de disposiciones que fortalecían el control gubernamental sobre el proceso electoral:

“a) La ley dejaba el control absoluto del mismo a las autoridades municipales, ya que la constitución de las listas de electores, la demarcación de los distritos electorales y la ubicación de las casillas debían ser decididos por éstas;

“b) La integración de las mesas directivas de casilla, el día de la elección, debía confiarse además a los primeros ciudadanos en presentarse, lo que de hecho daba a las fuerzas locales organizadas, es decir a los caciques, los medios para decidir cuál iba a ser el resultado de los comicios, por lo que el resultado obvio que a los grupos inconformes con la permanencia perenne de los legisladores, al menos por la parte electoral, les era imposible llegar a una curul.”¹⁰⁷

Fernando Dworak y Benjamín Hill, también hacen su aportación cuando opinan que:

“Esta prohibición (reelección legislativa), junto con un sistema de designación centralizada de candidatos a diputados y senadores, permitió concentrar esas decisiones anteriormente pactadas entre grupos de poder locales en el partido hegemónico, eliminando a las fuerzas opositoras, regionales y nacionales durante los años siguientes.”¹⁰⁸

¹⁰⁷MÉNDEZ Silva, Sergio. “Los beneficios de la reelección para los integrantes del Poder Legislativo”, *Ciudad Ciudadano*; México, agosto-octubre de 1997.

¹⁰⁸DWORAK, Fernando. “La reelección legislativa en México, 1812-1933”. En: *Nexos*, México, junio; 1998.

Conclusiones

PRIMERA. La historia de México, vista a través de sus constituciones, había permitido la reelección de legisladores sin limitación alguna y no es hasta 1933 cuando esta reelección fue limitada.

SEGUNDA. El fortalecimiento del Poder Legislativo, así como la credibilidad de las instituciones jurídico políticas de nuestro país, es una necesidad imperiosa y demandante, ya que todo Estado tiene la obligación constitucional de reformarse de acuerdo a la voluntad del pueblo soberano. El Poder Legislativo debe reformarse no sólo en su integración, sino en su imagen con los mexicanos, por lo cual consideramos necesaria la reelección de legisladores.

TERCERA. Con la reelección inmediata de legisladores se tendría una mayor participación de la ciudadanía, a través de sus representantes, los cuales en busca del voto que los lleve a la reelección rendirán cuentas con su electorado, propiciando un acercamiento social.

CUARTA. La sociedad mexicana ha reclamado de diversas maneras su integración y participación en el proceso legislativo, ya que ha dejado de tener credibilidad la figura del legislador a favor de la nación, por ello reclama ser tomada en cuenta a través de sus representantes. La reelección inmediata de legisladores desarrollará una vida más activa de la sociedad, vinculada con sus instituciones, ya que el legislador dará explicación y motivación de su proceder.

QUINTA. Es la historia de México la que marcó el desprestigio de la reelección, la cual en 1927 vivió su sepultura junto al Presidente de la República, el general Álvaro Obregón, quien fue asesinado antes de poder rendir nuevamente protesta el cargo de presidente como consecuencia de la reelección que lo favorecía en 1928. Esta fue una de las causas que motivaron la no reelección del

presidente, a la vez que aprovecharon este suceso dentro del Partido Nacional Revolucionario para trasladarlo a la figura del legislador.

SEXTA. El principio de la no reelección limita el derecho de la libertad del sufragio.

SÉPTIMA. La mayoría de los países del mundo se permite la reelección y, como ya lo señalamos anteriormente, sólo México y Costa Rica la impiden. Justo es aclarar que en nuestro país existe como salida a esta prohibición la reelección relativa y es cuando se presenta el caso, por ejemplo, de que un diputado local tiene el deseo de competir para el cargo de diputado federal o viceversa. Es decir, está impedido a postularse para el mismo cargo, pero no se impiden los cargos a nivel estatal o federal, o bien pasar de ser diputado a senador. Lo cual nos lleva a entender que existe una puerta falsa de la reelección, la cual tiene que ser acotada de manera definitiva, permitiendo la reelección inmediata de legisladores dentro de la misma cámara.

OCTAVA. La reelección es un figura prohibida en México sólo para la figura del presidente de la República; sin embargo, le es permitida a los Legisladores no de forma inmediata, pero sí transcurrida una legislatura.

NOVENA. Tras la Revolución Mexicana fue adoptado el principio de la “No Reección”, para evitar la permanencia de una sola persona al frente del Poder Ejecutivo, como fue el caso del general Porfirio Díaz, con sus 31 años en el poder.

DÉCIMA. Siendo lo anterior historia fundamental de México, es completamente claro el deseo de evitar la reelección de presidente, no así la del Poder Legislativo.

DÉCIMA PRIMERA. El principio de la reelección inmediata de los legisladores federales, tiene la ventaja de que acerca más al legislador con su

electorado, además de una parcial y sana independencia de sus partidos, la profesionalización de la carrera legislativa, el fortalecimiento de la credibilidad de los ciudadanos no sólo frente al Legislativo Federal, sino también a los demás órganos de gobierno.

DÉCIMA SEGUNDA. Con la finalidad de acrecentar la responsabilidad de los legisladores y obligarlos a rendir cuentas a sus electores y dar mayor seguridad de que los trabajos legislativos se realizarán con calidad; cuidadosos de su imagen y comportamiento ante el electorado, la reelección inmediata será el mecanismo ideal que permite dar plena vigencia al voto de conciencia y promover la carrera parlamentaria.

DÉCIMA TERCERA. La reelección inmediata los legisladores se vera más influenciada por los votantes que de las estructuras partidistas y, al mismo tiempo, se someterá a los partidos al cuestionamiento de la selección de candidatos.

DÉCIMA CUARTA. Hoy en día la reelección inmediata es el tema central de foros de discusión entre académicos, investigadores, políticos, empresarios y comunicadores, destacando la necesidad que tiene la sociedad de creer e identificarse con sus representantes, siendo prioridad reforzar el vínculo entre representante y representado. La reelección lo puede propiciar.

DÉCIMA QUINTA. Con el fin de acercar a los electores con los legisladores, se hace necesaria la reelección , ya que de esto depende que las leyes emanadas del congreso en verdad respondan a las necesidades y reclamos de los mexicanos, pues son los legisladores la voz del pueblo mexicano.

DÉCIMA SEXTA. Al permitirse la reelección de legisladores se fortalece la participación de los partidos políticos, ya que un legislador en aras de la reelección entrará en contacto pleno con su partido y fortalecerá el vínculo con su electorado, fomentado con ello un enlace estrecho entre partidos-legisladores-ciudadanos.

DÉCIMA OCTAVA. A fin de que la reelección del legisladores sea la recompensa de lo que requiere y demanda el país, hoy nuestra nación reclama legisladores que lleven a cabo una verdadera función legislativa; que se conviertan en contralores de la administración pública y en gestores de su electorado; que se relacione con los actores del sistema político para negociar permanentemente los temas nacionales. Se demandan verdaderos representantes de su distrito electoral, de su estado y de toda la nación, para que cumplan con sus obligaciones constitucionales.

DÉCIMA NOVENA. La función legislativa demanda mayores niveles de especialización y participación de los grupos sociales y de los partidos políticos, ya que el proceso legislativo enlaza diferentes tipos de controles, decisiones de diversas jerarquías, conciliación de ideas e intereses, tanto nacionales como internacionales. Esto involucra la aplicación de los métodos de técnica y argumentación legislativa que con la reelección inmediata de legisladores se puede conseguir.

Fuentes Consultadas

Bibliografía

ANDRADE Sánchez , Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*, Editorial Oxford, México, 2003.

ARNAIZ AMIGO, Aurora. *Historia Constitucional de México*, Edt. Trillas, 1ª Edic. México 1999.

BAGEHOT Walter. *La constitución inglesa*. Editorial UNAM. 1ª Edic. México. 2005.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Edit. Fondo de Cultura Económica, 1ª Edición, México, 1993.

BODIN, Jean, *La Republica*, Seis tomos. Instituto de Estudios Políticos, Edit. Universidad Central de Venezuela, Caracas ,1996.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa. 8ª Edic. México, 1991.

CAMARGO, Pablo. “Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria”, en: *América y México*. Edit. Instituto de Derecho Comparado–UNAM, 1ª Edic. México, 1965.

CAMPOS VARGAS, Emma Rosa. *Un Congreso sin congresistas*. Tesis de Licenciatura. Ciencias Políticas, Instituto Tecnológico Autónomo de México. México, 1996.

CARBONELL, Miguel. *Constitución, Reforma Constitucional y fuentes del Derecho en México*, Edt. Porrúa, 4ª Edic. México, 2004.

CARPIZO, Jorge y Carbonell. *Derecho Constitucional*, Edit. Porrúa, 2ª Edic. México, 2005.

CARPIZO, Jorge. *Estudios constitucionales*, Edit. Porrúa-UNAM, 8ª Edic. México, 1996.

CÁRDENAS García, Jaime. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 19ª Edic. México 2006.

CICERÓN, *La República*. Editorial Gernika, 1ª Edic. México, 1993.

COVIÁN Andrade, Miguel. *Teoría de la Constitución*. Vol I y II, Edit. CEDIPC. México, 2004.

CUEVA, Mario de la. *Teoría de la Constitución*, Edit. Porrúa, 1ª Edic. México, 1982.

DE LOLME J,L. *Constitución de Inglaterra, o descripción del Gobierno Inglés comparado con el democrático, y con otras monarquías de Europa*. Editorial Oviedo. London, 1812.

DOWRAK, Fernando F. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. Edit. Cámara de Diputados-Fondo de Cultura Económica, 1ª Edic. México, 2003.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas de Derecho Constitucional*. Edt. Ariel. 5ª Edic. España, 1986.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Edit. Porrúa-UNAM, 3ª Edic. México, 2003.

GALINDO Camacho, Miguel. *Teoría del Estado*, Edit. Porrúa, 4ª Edic. México, 2001.

GARCÍA Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*, Edit. Alianza Universidad Textos, 7ª Edic. Madrid, 1964.

GARZA García, César. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Mc Graw Hill, 1ª Edic. México, 2001.

GARITA Alonso, Miguel Ángel. *Nuevo concepto de la división de poderes*. Edit. Facultad de Derecho, UNAM, México, 2003.

GONZÁLEZ González, María de la Luz. *Valores del Estado en el Pensamiento Político*, Edit. Mc Graw Hill , 2ª Edic. México, 1997.

GONZÁLEZ, Manuel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada, Editorial UNAM, México, 1991.

GONZÁLEZ Rivas, Juan José y otros. *Constitución Española preparada*, Editorial, Colex, 1ª Edic., España, 1988.

GONZÁLEZ Uribe, Héctor. *Teoría política*. Edit. Porrúa, 14 Edic. México, 2004.

HAMILTON, Madison J. *El Federalista*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

HAURIUO, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Edit. Ariel, 1ª Edic. Madrid, 1971.

HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

JELLINEK, George. *Teoría del Estado*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, Edit. UNAM, 2da Edic., México, 1988.

LANZ Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1980.

LASSALLE, Fernando. *¿Qué es una Constitución?*, Edit. Siglo XXI, 9ª Edic. Buenos Aires, 2002.

LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y Congreso. En el cambio político de México*. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995.

MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe*. Editores Mexicanos Unidos. México, 1994.

MONTESQUIEU. *Del Espíritu de las Leyes*. Editores Mexicanos Unidos. 6ª Edic. México, 1984.

MÁRQUEZ Rábago, Sergio R. *Evolución Constitucional Mexicana*. Porrúa, México, 2002.

OROZCO Henríquez, J. Jesús, compilador. *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo I, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999.

PATIÑO Camarena, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. Edit. Editorial Constitucionalista-IFE. 5ª Edic. México, 1999.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión, integración y regulación*. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1ª Edic. México, 1997.

PORRÚA Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*, Edit. Porrúa, 34ª Edic. México, 2001.

SAYEG Helú, Jorge. *Ingeniería Constitucional Comparada*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1996.

_____*Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1987.

_____*El constitucionalismo social mexicano*, Editorial Fondo de Cultura Económica 1ª Edic. México 1991.

SCHMILL Ordoñez, Ulises. *El sistema de la Constitución mexicana*, Edit. Porrúa, México, 1971.

TAMAYO y Salmorán, Rolando. *Introducción al Estudio de la Constitución*, Edit. UNAM, 3ª Edic. México, 1989.

TENA Ramírez, Felipe. *Las leyes fundamentales de México 1808-1985*, Edit. Porrúa, S.A., 13ª Edic. México, 1985.

_____*Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, 29ª Edic. México, 1995.

VALADÉS, Diego. *Constitución y Política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

Hemerografía

BUENDÍA Laredo, Jorge. “Reelección para qué”, Revista *Nexos*, número 250, octubre; México, 1998.

CAMPOS, Emma. “Los Legisladores del PRI de 1934 a 1997. La perversidad de la No-Reelección.” Revista *Quórum*. México, enero de 1996.

CARRANCO Zuñiga, Joel y Díaz Martínez, Froylán. “Reelección restringida de los legisladores en México. (Segunda y última Parte)”. Revista *Lex*. México, noviembre de 1997.

CEPEDA, Juan Antonio. “Mejorar al Congreso con o sin reelección”, *Diario Milenio*, México 24 de agosto de 2003.

DWORAK, Fernando F. y HILL, Benjamín. “Un Congreso sin reelección legislativa: 1934-1997”, Revista *Nexos*, México, agosto de 1998.

DWORAK, Fernando F. “Reelección legislativa: más argumentos en pro” *Etcétera*, México, 26 de febrero; 1998.

DWORAK, Fernando F. y Hill, Benjamín; “La reelección legislativa en México, 1812-1933”. Revista *Nexos*, México, junio 1998.

FUENTES, Carlos, “Si, re-elección.” Periódico *La Jornada*. México, sábado 30 de agosto de 1997.

CÁMARA DE DIPUTADOS, H. Congreso de la Unión. *Diario de los debates*, Diario 31, México, noviembre 16 de 1932.

_____ *Diario de los debates*, No. 23, México 29 de octubre de 1998.

Cámara de senadores, H. Congreso de la Unión, *Diario de los debates*, No. 26, México 24 de noviembre de 1998.

_____ *Diario de los debates*. No. 32, México, 14 de diciembre de 1999.

_____ *Diario de los debates* No.12 , México, 8 de octubre de 2002.

_____ *Diario de los debates* . No. 9, México, 10 de abril de 2003.

_____ Boletín de prensa 2003/0037. “2do. Foro sobre reelección legislativa”, México, 13 de Febrero de 2004.

_____ “Reelección Legislativa”. Documento del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México, Junio de 2002.

_____ *Gaceta Parlamentaria*, año VII, número 1429, México, viernes 6 de febrero de 2004.

_____ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 1623, México, jueves 11 de noviembre de 2004.

HILL, Benjamín. “Encrucijadas de la reelección legislativa”, revista *Nexos*, número 245, México, mayo de 1998.

LUJAMBIO, Alonso. “La reelección de los legisladores, las ventajas y los dilemas”. Revista *Quórum*, México, enero de 1996.

MÉNDEZ Silva, Sergio A. “Los beneficios de la reelección para los integrantes del Poder Legislativo”. Revista *Ciudad Ciudadano*; núm. 4, agosto-octubre, México 1997.

MOCTEZUMA Barragán, Esteban. “Notas sobre la renovación del Senado de la República”, *Diálogo y Debate*, México, octubre de 1997-enero de 1998.

MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. “El Estado de Derecho Mexicano.” *Crónica Legislativa*, H. Cámara de Diputados del Poder Legislativo Federal. No. 8, México, abril-mayo, 1996.

MORENO, María de los Ángeles. “Borran PRD y PRI reelección de diputados”. Periódico *Reforma*, México, 15 de febrero de 2003.

NACIF Hernández, Benito. “La no reelección legislativa”, *Diálogo y Debate*. Publicación trimestral, México, julio–septiembre de 1997.

-----“La no reelección legislativa (Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados en México)”, *Diálogo y Debate*, publicación trimestral, México: julio-septiembre de 1998.

OCHOA Campo, Moisés. “Los Debates sobre la no reelección”. *Grandes debates legislativos*, México, 1971.

ORTIZ Arana, Fernando. “El Senado como Garante del Pacto Federal”, en *Revista del Senado de la República*. México. Vol. 1. No. 1, oct.-dic. 1995.

SERRANO Migallón, Fernando. “Reelección Legislativa”, Periódico *El Universal*, México, jueves 24 de febrero de 2005.

Diccionarios

BURGOA Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 4ª edic., Porrúa, México, 1996.

CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 20ª edición, Edit. Heliasta, Argentina, 1981.

PINA Vara, Rafael De. *Diccionario de Derecho*, 27ª ed. Edit. Porrúa, México, 1999.

DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados. Serie II, Léxico y discurso parlamentario, volumen I, tomo I, México, 1997.

VVAA: *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo II, Editorial Espasa, Madrid, 2001.

VVAA: *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo III, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de Estados Unidos de América.

Constitución Política de Argentina.

Constitución Política de Chile.

Constitución Política de España.

Constitución Política de Francia.

Conferencias

DE DIOS CALLES, Citlalli. Ponencia denominada: “¡Sufragio Efectivo! ¿No Reelección?”, presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral, celebrado en Cancún, México, en marzo de 1998.

Consultas en la red Internet

<http://www.agn.gob.mx/archivos/mapa3.html>,

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/121/21.pdf>

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/121/25.pdf>

<http://www.camara.cl/legis/const/c05.htm>

<http://www.cddhcu.gob.mx>

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua8/notasper.htm>

<http://www.diccionarios.com>

<http://www.eleconomista.com>

<http://www.el-universal.com.mx>.

<http://www.excelsior.com.mx>

<http://www.fiscalia.org/legis/textoshist/1812.rtf>

<http://www.gaceta.cddhcu.gob.mx>

<http://www.geocities.com/revistadebate/>

<http://www.google.com>

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf>

<http://www.justice.gouv.fr/espagnol/ection.htm>.

<http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/04/29/1&documento=41>

http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc_2003/octu/d-17-10.htm

<http://www.terra.com.mx>

<http://www.usinfo.state.gov/espanol/constest.htm>,

Entrevistas

ANDREA Sánchez , Francisco. Entrevista en el Canal del Congreso. “Reelección Legislativa”, del 15 de diciembre de 2003.

DOWRAK FERNANDO F. Entrevista en el Canal 13 de TV Azteca, programa “La Entrevista con Sarmiento”, 23 de septiembre de 2003.