



# **“LA REELECCIÓN COMO MECANISMO PARA FORTALECER AL PODER LEGISLATIVO FEDERAL”**

Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho

Director de Tesis:

Dr. Armando Guadalupe Soto Flores

Jessica Beatriz García Vitela

No. de cuenta 303634526



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F. 8 septiembre de 2011.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ.**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante, **GARCÍA VITELA JESSICA BEATRIZ** con número de cuenta 30363452-6 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA REELECCIÓN COMO MECANISMO PARA FORTALECER AL PODER LEGISLATIVO FEDERAL**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. Armando Guadalupe Soto Flores**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

*"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, sabe caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"*

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**EL DIRECTOR DEL SEMINARIO**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI**

\*mpm.



Mexico, Distrito Federal a 6 de septiembre de 2011.

**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO  
FACULTAD DE DERECHO  
UNAM  
PRESENTE**

Por medio de la presente, hago de su conocimiento que la alumna **JESSICA BEATRIZ GARCÍA VITELA**, con número de cuenta **3-0363452-6** ha concluido la tesis titulada: **"LA REELECCIÓN COMO MECANISMO PARA FORTALECER AL PODER LEGISLATIVO FEDERAL"**.

Razón por la cual, como profesor adscrito al Seminario al que se dirige la presente, solicito se inicien los trámites correspondientes con el fin de que la alumna obtenga el grado de Licenciado en Derecho.

Por su atención muchas gracias, aprovechando la ocasión para enviarme un atento y cordial saludo.

**ATENTAMENTE**



**DR. ARMANDO SOTO FLORES**

*“El poder absoluto corrompe a quienes lo ejercen y a quienes lo sufren,  
Cuando el pueblo abdica de sus libertades, la fatalidad los persigue,  
El único sentimiento que me guía es el amor a la patria”*

**Francisco I. Madero**

*A mi familia,  
Que me ha enseñado que  
El cielo es sólo el principio.*

*Al Dr. Soto Flores,  
Que me mostro el camino  
Para seguir mi pasión.*

*A mis maestros y amigos  
Que me han demostrado  
Que nos convertimos  
En lo que soñamos.*

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	11
<b>CAPITULO I</b>	<b><u>CONSIDERACIONES GENERALES</u></b>
<b>I.I Conceptos generales</b>	15
<b>I.II Antecedentes históricos</b>	41
<b>I.II.I Periodo de 1810-1821</b>	42
<b>I.II.II Periodo de 1821-1835</b>	46
<b>I.II.III Periodo de 1835-1846</b>	49
<b>I.II.IV Periodo de 1846-1854</b>	55
<b>I.II.V Periodo de 1854-1867</b>	59
<b>I.II.VI Periodo revolucionario</b>	65
<b>I.II.VII Ley electoral de 1911</b>	68
<b>I.II.VIII Texto original de la Constitución de 1917</b>	70
<b>I.II.IX Reforma de 1933</b>	73
<b>I.III Marco Constitucional</b>	77
<b>I.IV Marco Legal</b>	83
<b>CAPITULO II</b>	<b><u>LA REELECCIÓN LEGISLATIVA</u></b>
<b>II.I Doctrina y pensadores</b>	86
<b>II.II Pros y contras de la reelección</b>	92
<b>II.III Propuestas de reforma</b>	101
<b>II.IV Análisis económico</b>	107
<b>CAPITULO III</b>	<b><u>EXPERIENCIA INTERNACIONAL</u></b>
<b>III.I Estados Unidos</b>	112
<b>III.II Chile</b>	119
<b>III.III Argentina</b>	124
<b>III.IV Italia</b>	126
<b>III.V Francia</b>	128
<b>III.VI Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda Del Norte</b>	131
<b>CAPITULO IV</b>	<b><u>PROPUESTA DE REFORMA</u></b>
<b>IV.I Propuestas de reforma</b>	135
<b>IV.I.I Propuesta del Poder Ejecutivo Federal</b>	136
<b>IV.I.II Propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM</b>	138
<b>IV.I.III Propuesta del Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera</b>	141
<b>IV.I.IV Propuesta del Bloque de Izquierda</b>	143
<b>IV.II Debates en torno a las diversas propuestas de reforma del poder legislativo</b>	145
<b>IV.III Propuesta de Reforma constitucional y legal</b>	150
<b>CONCLUSIONES</b>	153
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	156

## INTRODUCCION

El origen de toda la construcción institucional del Estado Mexicano se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; todo poder público dimana de éste y se instituye para su beneficio. En este tenor, también señala que uno de los medios para que el pueblo ejerza su soberanía son los Poderes de la Unión.

En este campo de entendimiento, estipula que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, desprendiéndose de este precepto la importancia de la labor diaria de la Cámara de Diputados y Senadores, y en consecuencia del Supremo Poder de la Federación.

La organización actual del Estado Mexicano se puede ver como producto de nuestra historia, en la cual el Congreso de la Unión ha jugado un papel de gran relevancia para garantizar los principios establecidos por los diversos personajes que han unificado nuestra nación y, en fechas más recientes, el Constituyente de 1917, funcionando dentro del mecanismo de “checks and balances”, ayudando a la autocontención del poder y permitiendo la representación de todas las corrientes ideológicas y del pacto federal.

Dentro de un sistema democrático, el poder más importante es el Legislativo; alrededor de él gira todo el sistema político, ya que un rasgo distintivo de la democracia moderna es su carácter representativo, hay tres órganos que actúan como representantes del pueblo a nivel federal: el Presidente de la República, la Cámara de Diputados y el Senado; derivado de esto el mayor órgano de representación en nuestro país es el Congreso de la Unión.

El Poder Legislativo ha demostrado a lo largo de su historia ser pieza fundamental en la creación del Estado Mexicano y su consolidación desde su aparición en la primera Constitucional nacional, e inclusive cuando México no existía como tal fueron los diputados de las Cortes de Cádiz los que hablaron



por los intereses de aquellos que no tenían voz para exigir los derechos que permitieran años más tarde la formación de nuestra nación.

A lo largo de las constituciones que han regido a México desde su independencia, el Poder Legislativo ha sido un órgano controvertido, desde aquellos textos constitucionales que lo fortalecen, pasando por aquellos que lo limitan y llegando a reformas que lo equilibran frente a los otros dos poderes, hasta la realidad que ha superado al ámbito constitucional y muestra una Institución política y electoral en ascenso.

Es en este juego de poderes y de realidades políticas en que el tema de la reelección se desenvuelve como uno de los principales mecanismos para limitar o fortalecer al Poder Legislativo Federal, tema muy controvertido y discutido desde la reforma constitucional de 1933 que prohibió la reelección inmediata de diputados y senadores, atendiendo más a una cuestión de control político que a los ideales revolucionarios que propugnará Francisco I. Madero con el “Sufragio efectivo, no reelección”.

Desde los intentos reformistas de 1964 que buscaron reinsertar esta figura a la Constitución y que fracasaron al ser discutidos en el Senado, han existido diversas propuestas para permitir la reelección inmediata de los diputados y senadores del Congreso de la Unión con vistas a su fortalecimiento y profesionalización.

Es ante la situación actual que enfrenta el país, cuando la necesidad de contar con instituciones confiables, consolidadas y profesionales se hace más presente que nunca, ante los variados debates que se han suscitado en los últimos tiempos sobre la Reforma del Estado, el tema del presente y futuro del Poder Legislativo Federal inevitablemente debe ser agotado.

En este panorama se desarrolla el presente escrito, el cual parte desde los orígenes constitucionales, pasando por un análisis teórico, económico, social y político, para aterrizar en una propuesta de reforma a la Constitución Federal y demás leyes secundarias que permitan la reelección inmediata de diputados y senadores como un mecanismo indispensable para fortalecer al Poder Legislativo Federal.

A lo largo de los capítulos que componen este trabajo, expondré los argumentos que refuerzan la necesidad de una reforma de fondo en el Congreso de la Unión y como esta puede ayudar a generar una construcción legislativa de gran valor y fundamental para el desarrollo de nuestro país, constituyendo una nueva relación entre los órganos del Estado y, más importante aún, entre un representante y sus representados.

En los últimos meses se ha desarrollado una discusión intensa en los ámbitos académicos y políticos sobre la pertinencia de este tipo de reformas, el alcance que las mismas tendrían frente al panorama de un gobierno dividido y el impacto de todas las reformas constitucionales y legales en materia electoral que nos llevan a un escenario complicado para las elecciones federales del 2012, es justamente ante tales escenarios que se deben tomar medidas preventivas que permitan un gobierno de acuerdos, consolidando la calidad de la democracia y culminando una serie de sucesivas reformas de apertura política que se aceleraron en 1988, provocaron la alternancia en el poder en las elecciones del 2000 y han traído un perfeccionamiento del sistema político y electoral con la reforma de 2007.

Precisamente como consecuencia de esa apertura política, desde 1997 el Congreso empieza a ser la fuente del cambio y el Poder Ejecutivo toma su papel de guardián de la estabilidad política, como bien lo señala Benito Nacif. Ante su nuevo papel, es indispensable dotar al poder reformador de la constitución con integrantes que posean una verdadera carrera parlamentaria, con diputados y senadores que conozcan el arte de legislar, es ante la desaparición del monopolio legislativo que caracterizo al presidencialismo mexicano por décadas que el Congreso debe adquirir experiencia como un cuerpo colegiado especializado.

Debido al papel elemental que juega el Poder Legislativo Federal en el diseño y formación del Estado Mexicano es indispensable reinsertar la figura de la reelección inmediata, con todos los matices necesarios para ajustarla a la realidad de una nación tan llena de contrastes como lo es México y con todos los mecanismos esenciales para asegurar su éxito y funcionalidad. Ciertamente

espero que el presente estudio aporte mayores herramientas para que esto suceda.

## CAPITULO I

### CONSIDERACIONES GENERALES

#### I.I CONCEPTOS GENERALES

#### CONSTITUCIÓN

El Diccionario de la Real Academia Española señala que una Constitución es la forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado. Es la Ley Fundamental de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política.

Existen cinco grandes definiciones de Constitución:

##### *Forma de Gobierno*

La primera acepción de Constitución la percibe como la forma de gobierno de un Estado. Inicialmente se usaba para referirse a un estado físico, del latín *constitutio* y por analogía se aplica al Estado

Para los griegos era la denominada *politeia*, es decir la forma que tiene la sociedad, de acuerdo al pensamiento de Aristóteles, ya que el término *constitutio* es propiamente de Cicerón.

Podemos decir que la forma de gobierno es la estructura y conjunto de procedimientos con los cuales se toman las decisiones colectivas en una sociedad, es quién y cómo se decide una sociedad.

##### *Constitución en sentido material*

En abril de 1862 el filósofo alemán Ferdinand Lassalle dictó una conferencia en la ciudad de Berlín cuyo cuestionamiento central era ¿Qué es una

Constitución?, durante su ponencia, Lassalle definió la Constitución de un país como la “suma de los factores reales de poder que rigen en ese país”<sup>1</sup> y señaló claramente que “los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no pueda ser, en sustancia, más que tal y como son.”<sup>2</sup>

La Constitución en sentido material es la expresión y equilibrio de las fuerzas políticas realmente existentes en una sociedad, son todos aquellos entes que determinan el equilibrio político en una sociedad.

Esta teoría es resultado de la tesis del Institucionalismo que aparece en el siglo XIX y concibe que la sociedad y el Estado están compuestos por instituciones, conglomerados de individuos con principios de identidad y una estructura determinada cuyos mecanismos de decisión tienen un impacto social. En este tenor la Constitución implica la relación existente entre las diversas instituciones que integran la sociedad.

A lo largo de su exposición Lassalle hace una diferencia precisa entre lo que se entiende por Constitución en sentido material y en sentido formal. La Constitución en sentido material son esos factores reales de poder existentes en la sociedad, mientras que el sentido formal es la hoja de papel, es la expresión escrita de aquellos factores reales de poder, convirtiéndolos en factores jurídicos. Lassalle expresa la relación entre estas dos acepciones “se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de este momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, 15va. ed., trad. de W. Roces, México, Ediciones Coyoacán, 2008, p. 52

<sup>2</sup> *Íbidem*, p. 45

<sup>3</sup> *Íbidem*, p.52

La Constitución formal debe ser coincidente con la realidad social, convirtiéndose en la expresión fiel de los factores de poder, dependiendo de esto su duración y efectividad. Concluyendo que los problemas constitucionales son realmente problemas de poder.

### *Positivismo jurídico*

Esta corriente de pensamiento nace como una reacción al institucionalismo, su principal representante es Hans Kelsen, quién reivindica el uso formal del término Constitución frente al material.

En este orden de ideas se concibe a la Constitución como un conjunto de normas, de prescripciones de deber ser, señalando cómo deben ser las cosas y no como son, a diferencia del institucionalismo. Para Kelsen la Constitución es una norma que constituye la fuente de validez y unidad de todo el ordenamiento jurídico.

La validez normativa determina la distinción de las normas jurídicas y su jerarquización, las normas son validas ya que fueron producidas, es justamente el aspecto de la producción la condición para su validez. La validez para Kelsen significa que una norma ha sido creada por una autoridad autorizada por otra norma para hacerlo. La Norma Hipotética Fundamental o *Grundnorm*, es la única norma del ordenamiento jurídico que no fue creada, su "validez no puede derivarse de una norma superior, ni puede volver a cuestionarse el fundamento de su validez. Una norma semejante, presupuesta como norma suprema será designada aquí como norma fundante básica (*Grundnorm*)"<sup>4</sup>, es en consecuencia una construcción conceptual que cierra el sistema, sosteniendo que del derecho emana el poder y no al contrario, como lo sostiene Lassalle.

Para Kelsen el derecho debe analizarse con instrumentos propiamente jurídicos, por eso crea la construcción conceptual de la *Grundnorm*, para que sea esta norma la que autorizo al Poder Constituyente a crear la Constitución que es la fuente de validez de todo el ordenamiento jurídico.

---

<sup>4</sup> Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, 2da. ed., trad. de Roberto Vernengo, México, IJ UNAM, 1982, p. 202

## *Límite al Poder*

Uno de los conceptos más modernos de Constitución es aquel que la concibe como una técnica para limitar al poder, como un sistema de garantías que limita el poder del Estado.

Es justamente la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789 el documento que más claramente integra esta concepción de Constitución en su artículo 16 que señala:

“Toda la sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”

Existen tres grandes medios para limitar al poder:

- Los Derechos Fundamentales
- La división de poderes
- El principio de legalidad

Los Derechos Fundamentales nacen históricamente para limitar el poder del Estado, Ernesto Garzón Valdés se refiere a ellos como un “coto vedado” para la acción del Estado. Para Luigi Ferrajoli son la “esfera de lo indecible” por parte del Estado, son los derechos de las minorías, las únicas herramientas de los débiles ante los poderosos.

La teoría de la separación de poderes es generalmente atribuida a Montesquieu y John Locke, como una forma para que el poder limite al poder este debe ser depositado en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, creándose con un sistema de “checks and balances”, término propio del constitucionalismo anglosajón, que permite que ninguna persona o cuerpo por si sólo concentre las tres ramas de actuación del Estado y sea posible que una vigile a la otra en su actuar, cada Estado ha implementado este mecanismo de acuerdo a su ideología e historia.

El principio de legalidad implica que las autoridades sólo pueden hacer aquello que el derecho les faculta para hacer, esta es la columna vertebral del Estado de Derecho.

La noción de Constitución como poder limitado nació con las ideas del liberalismo después del siglo XVII, como resultado de una evolución de la concepción del Estado mismo y un cambio de prioridades. El Estado moderno nació como absolutista para enfrentar la dispersión del poder que trajo consigo la Edad Media, una vez lograda la unificación, el abuso del poder generó un cambio de paradigmas, se vio la necesidad de limitar al Estado para proteger al individuo, dando la base al neoconstitucionalismo que parte de esta idea de Constitución como límite al poder del Estado.

### *Pacto Político*

Esta corriente sostiene que la Constitución es el producto de un pacto político firmado por todos los ciudadanos, donde existe un supuesto consenso unitario que subyace a la formación del Estado.

El contractualismo postula que la sociedad nace como producto de la voluntad libre de los individuos, plantea que antes del Estado existe un estado de naturaleza donde todos los hombres son libres y deciden firmar un contrato donde establecen las reglas básicas de convivencia social, resultando de dicho contrato la formación del Estado.

En este tenor, la Constitución es la materialización del acuerdo de dichos individuos, la expresión del producto de ese contrato, es decir, el Estado que se otorgan.

Es justamente la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 el documento que recoge este principio al señalar en su preámbulo:

*“We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defense, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.”*



De esta forma se ratifica la idea que fue mediante un pacto político que celebraron todos los ciudadanos de las Trece Colonias que se constituye a los Estados Unidos de América como lo establece su Constitución.

Nuestra Carta Magna recoge este principio en el artículo 39 Constitucional:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

Podemos concluir que la Constitución es la suma de los factores reales de poder existentes en México, que por acuerdo de los mismos han plasmado por escrito una serie de mecanismos para hacer efectiva la limitación de su poder frente al individuo y permitir un equilibrio político en la sociedad.

## **DEMOCRACIA**

La palabra democracia viene del griego *dimokratía* que significa doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. Es justamente en la reflexión de los pensadores griegos desde el nacimiento de la Ciudad-Estado, donde se empieza a desarrollar la idea de democracia, la cual era concedida como la forma de dar participación en el gobierno a todos los ciudadanos, ya que era la calidad de ciudadano la que permitía ser parte de la Ciudad-Estado y en consecuencia participar activamente en la toma de decisiones necesarias para llevar una vida armónica en comunidad.

De acuerdo a Norberto Bobbio, quién retoma las ideas de Benjamin Constant, existe una clara diferencia entre la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos, dicha distinción radica en el grado de participación que tiene el ciudadano; en la antigüedad el ciudadano participaba directamente en la toma de decisiones al formar parte de la Asamblea,

mientras que actualmente designa un representante para que adopte las decisiones en su nombre.

Durante la evolución del pensamiento político, varios autores se han referido al tema de la democracia, entre ellos podemos señalar a Montesquieu que manifiesta que estamos en presencia de la democracia cuando el poder supremo está en manos del pueblo y este ejerce su voluntad mediante el sufragio universal. Para Tocqueville concebir a la democracia únicamente como “gobierno del pueblo” llevaba al despotismo, por lo cual es necesario restringir y limitar el poder de las mayorías por normas superiores, lo cual se logra a través de un régimen constitucional que equilibre el sistema democrático y el límite del poder del Estado, evitando que las mayorías eliminen a las minorías. John Stuart Mill sostiene que la democracia es aquella forma de gobierno donde la soberanía reside en la comunidad social, donde cada ciudadano es parte del gobierno y es escuchado en el proceso de toma de decisiones.

Para el jurista austriaco Hans Kelsen, la democracia es aquella forma de gobierno en la cual los destinatarios de las decisiones participan de alguna manera (directa o indirectamente) en el proceso de su creación. En su texto, “La esencia de la democracia”, Kelsen acepta que la única forma real de democracia en el Estado moderno es el parlamentarismo, en consecuencia la existencia de la democracia moderna depende de la capacidad del Parlamento para resolver las necesidades de nuestra sociedad, de esto podemos concluir que es a través de la elección de los miembros del Poder Legislativo que los destinatarios de la norma participan en su creación.

A lo largo del desarrollo histórico del concepto de democracia, ha existido una discusión nutrida sobre su definición entre dos grandes pensadores de nuestra época. Por una parte Luigi Ferrajoli, para quién la democracia es un modelo pluridimensional formado por una dimensión formal o política que se refiere a quien toma las decisiones (el pueblo o sus representantes) y como las toma (regla de la mayoría); y por una dimensión sustancial referente a sobre

que cuestiones se pueden o no tomar dichas decisiones (esfera de lo decidible y de lo indecidible).

Por otro lado, el doctor Michelangelo Bovero, que la define como una forma de gobierno donde las decisiones son el resultado de un juego político, en el cual el ciudadano identifica las decisiones tomadas como no impuestas aunque sean contrarias a su pensar, ya que participaron directa o indirectamente en su formación.

En una corriente más técnica, la Enciclopedia Jurídica Mexicana señala que le democracia es: “Una forma de organización política para gobernar basada en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente.”<sup>5</sup>

Maurice Duverger señala que en las democracias liberales el poder político está basado en la teoría de la soberanía popular mediante elecciones libres, existe pluralismo político y división de poderes, de igual manera las prerrogativas de los gobernantes están limitadas y los gobernados gozan de las libertades públicas. Por otro lado, las democracias occidentales se basan en la teoría de la soberanía fraccionada, donde cada individuo es titular de una fracción de soberanía y la otorga a su representante mediante su voto (“*one man, one vote*”).

---

<sup>5</sup> Citado en Quintana Valtierra Jesús y Carreño García, Franco, *Derecho parlamentario y técnica legislativa*, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 31

Se le ha puesto el adjetivo “representativa” a la palabra democracia para referirse al sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes.<sup>6</sup>

Para Pedro Salazar la democracia constitucional es “un modelo de organización político-jurídica en el que confluyen diversas tradiciones del pensamiento político moderno y que persigue en un solo momento dos objetivos analíticamente distintos: limitar el poder político y distribuirlo entre los ciudadanos.”<sup>7</sup> En complemento a esta idea, Luigi Ferrajoli señala que con base en la democracia constitucional se sustrae a cualquier poder decisonal la disponibilidad de todas aquellas figuras dirigidas a limitar el poder, es decir, todo aquello que entra en la esfera de lo indecible por parte del Estado.

En épocas recientes, el Dr. Lorenzo Córdova Vianello, aludiendo a Kelsen, señala que la democracia significa “discusión entre dos o más bandos y el resultado favorecido por esa discusión en el proceso de formación de la voluntad de la comunidad es el compromiso. Esa es la esencia, a su juicio (de Kelsen), de esa forma de gobierno”<sup>8</sup>

En suma, podemos definir a la democracia moderna como una forma de gobierno representativa, en la cual el individuo como titular de la soberanía participa activamente en la toma de decisiones y en el quehacer del gobierno, mediante el sufragio universal para designar de manera periódica a los hacedores y aplicadores de las normas, quienes son representantes del pluralismo político imperante en la sociedad.

---

<sup>6</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 123

<sup>7</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México, Fondo de Cultura Económica, IJ-UNAM, 2006, p. 45.

<sup>8</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, “Democracia, esencia y valor”, *El Universal*, 29 de octubre de 2008, [eluniversal.com.mx](http://eluniversal.com.mx)

## ESTADO

Jorge Jellineck señala que existen dos tipos de definición de la palabra Estado; uno sociológico que se refiere al conjunto de individuos asentados en un territorio de manera permanente bajo un poder de mando originario, y uno jurídico que se refiere a la corporación de individuos asentados en un territorio de manera permanente bajo un poder de mando originario. En este tenor de ideas, menciona que el Estado tiene tres elementos: territorio, población y poder.

Podemos definir a la población como el conjunto de individuos reunidos cuantitativamente, nacionales o extranjeros, que habitan un territorio de manera transitoria.

El territorio es aquel espacio geográfico, incluyendo el espacio aéreo, donde el Estado va a ejercer su jurisdicción.

El poder entraña dos aspectos, uno natural y otro jurídico. En su aspecto natural es aquel que posee todo ser racional y no racional de imponerse frente a los demás, es decir por medio de la fuerza. Por otra parte, el aspecto jurídico es aquella facultad, que tienen uno o varios individuos, de imponer sus decisiones a los demás y estos de aceptarlos voluntaria o involuntariamente.

Diversos autores han coincidido en que los elementos señalados por Jellineck son anteriores a la formación del Estado, y una vez que este ha sido formado tiene los siguientes elementos: gobierno, derecho, soberanía y poder público.

Se concibe al gobierno como el conjunto de individuos y órganos que van a regular la vida de los gobernados a través de reglas jurídicas. El derecho implica el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta externa de ser humano, que incluso la modifica y que son dictadas por el Estado. La soberanía la podemos definir como el poder supremo que no admite otro poder por encima de él y se percibe desde dos dimensiones, una externa frente a los demás Estados, y una interna, respecto al autogobierno de los individuos. Por

otro lado, el poder público son las acciones que ejercen los tres niveles del Estado para hacer cumplir las normas jurídicas.

Por su parte, Maurice Duverger entiende al Estado desde dos sentidos diferentes. Como Estado-gobierno que es el conjunto de gobernantes de una nación y como Estado-nación, que define como agrupación humana con lazos solidarios y una organización determinada.

La finalidad del Estado es organizar a la sociedad y buscar su bienestar, en coincidencia con la idea que Aristóteles tenía del estado como una “asociación de hombres encaminados a conseguir la mejor vida moral posible”.<sup>9</sup>

Podemos decir que el Estado es un ente jurídico formado por una población, un territorio y un gobierno; caracterizado por su soberanía, derecho y el uso del poder público para cumplir con su objetivo que es mantener la organización política de la sociedad en busca del bien común.

## **PARTIDO POLÍTICO**

La historia de los partidos políticos viene aparejada con la evolución del Estado mismo, antes de 1850 no existían como los conocemos en la actualidad, estos fueron el resultado de los movimientos sociales del siglo XIX que buscaron una forma de participación más activa dentro de los cuerpos de representación nacional.

Jaime Cárdenas señala que la expresión partido político en su concepción restringida, lo define como una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales.

---

<sup>9</sup> Sabine, George, *Historia de la teoría política*, 3ª. ed., trad. de Vicente Guerrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 100

Duverger pone en evidencia que la introducción de los partidos políticos en la vida pública del Estado, implica que son ellos quienes realmente seleccionan a los futuros dirigentes de la nación, y en cierta medida, el papel de la ciudadanía es ratificar o no dicha elección, asumiendo los partidos políticos su papel de intermediarios entre el individuo y el gobierno, entre el ciudadano y el poder. Esta nueva naturaleza de relaciones entre el representante y su representado, crean una nueva función del primero, al existir un doble mandato, por un lado los intereses del partido político y por otro lado las opiniones y necesidades del electorado.

La importancia de los partidos políticos en la creación de gobiernos, se pone de manifiesto especialmente en aquellos sistemas donde se acepta el modelo de representación proporcional, ya que son justamente los partidos quienes designan en orden de prelación a los candidatos que asumirán el cargo, sin que exista como tal la ratificación del electorado para tales hechos, existiendo una representación de los intereses del partido ampliamente vista como resultado de la designación directa de los candidatos y el desconocimiento por parte del electorado de las propuestas o carrera política de quién asume el cargo.

Hans Kelsen, en su texto “Esencia y valor del Democracia” concluye que la democracia requiere necesariamente de un Estado de partidos, ya que mediante estos los individuos con ideas políticas afines se reúnen y organizan para participar en la toma de decisiones, viendo a los partidos políticos como órganos para la formación de la voluntad estatal, jugando una función de intermediarios entre el Estado y el individuo.

En el sistema jurídico mexicano los partidos políticos hacen su aparición en el texto de la ley con la reforma de 1946 y es hasta 1976 que su proceso de legalización culmina con su inclusión en el texto constitucional. El artículo 41 fracción I señala que los partidos políticos son entidades de interés público, lo cual no implica que su naturaleza sea de órganos del Estado, su naturaleza es de órganos privados pero actúan con interés público, es decir, su fin como organizaciones de ciudadanos es trabajar en aras del interés nacional y

encaminar sus actividades a la participación del elector en la vida democrática del país.

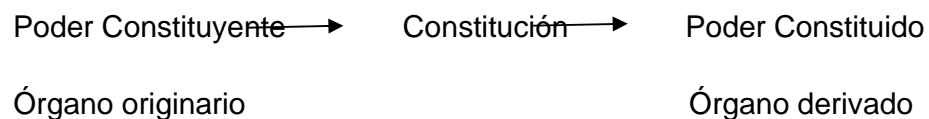
No podemos entender a la democracia sin la existencia de los partidos políticos, que son vistos como las herramientas de participación que tiene la sociedad organizada para intervenir directamente en el juego político de la toma de decisiones y la generación de gobiernos, en nuestro país, son el único medio para acceder a detentar el poder y formar parte de los poderes públicos del Estado, teniendo un papel protagónico en la designación de los candidatos a asumir cargos de representación y funcionando como un freno o un trampolín para las acciones del partido en el poder, dependiendo del papel que asuman en la realidad política nacional.

## **PODER CONSTITUYENTE Y PODER CONSTITUIDO**

Determinar la diferencia entre el Poder Constituyente y el Poder Constituido es indispensable para entender ciertos aspectos de la actividad del Poder Legislativo, Sieyés explica esto al señalar que “en cada una de sus partes la Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente”<sup>10</sup>.

Esta idea implica que es el Poder Constituyente quién crea y moldea la Constitución, en esta línea de ideas, el Poder Legislativo es un poder constituido, derivado de la Constitución dada que señala claramente sus atribuciones y alcances.

Por definición un poder constituyente es temporal ya que desaparece al crear la Constitución, mientras que el poder constituido es permanente; no existe un vínculo directo entre uno y otro.



---

<sup>10</sup> Sieyés, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, México, UNAM, 1989, p. 109



Es justamente la existencia de estos dos poderes, la base para comprender la soberanía popular y el gobierno limitado, ya que todas las constituciones se fundan en el principio de soberanía popular. Este fue uno de los conflictos a los cuales se enfrentó el constitucionalismo francés, al intentar juntar estos dos principios claramente contradictorios; es hasta la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 que el constitucionalismo norteamericano resuelve este dilema.

En este aspecto el constitucionalismo norteamericano es modélico al recoger diversos principios e instituciones del constitucionalismo francés y británico. De acuerdo a esta teoría, para resolver esta disyuntiva existen dos momentos o etapas; en la primera existe un poder constituyente que recoge la soberanía popular y en consecuencia es ilimitado para crear la Constitución que decida, en un segundo momento existe el poder constituido que nace como un poder limitado por decisión del pueblo soberano, este pensamiento se refleja en el preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos de América que dice a la letra: "*We the People of the United States ,...do ordain and establish this Constitution for the United States of America.*"

Felipe Tena Ramírez habla de la existencia de un poder constituyente permanente, aquel establecido en el artículo 135 constitucional, pero no puede ser constituyente ya que fue creado por la Constitución y este artículo incluye a los 33 órganos Legislativos existentes en el país, por lo tanto se refiere a un conjunto de órganos y no a un poder.

Una vez aclarado este punto, surge una incógnita, como un poder constituido puede reformar la Constitución que le dio origen modificando lo establecido por el constituyente. Esto se explica con las facultades que expresamente le confiere el cuerpo constitucional al Poder Legislativo, ya que este actúa en el ámbito de legalidad que le confiere la propia Constitución, reformándola mediante el mecanismo establecido por la misma para hacerlo, sólo la Constitución puede limitar y modificar a la propia Constitución, es justamente Sieyés quien expresa mejor esta idea: "Se concibe fácilmente ahora que las leyes propiamente dichas, aquellas que protegen a los ciudadanos y

deciden del interés común, son la obra del cuerpo Legislativo formado, y se modifican con arreglo a las condiciones constitutivas de aquel”<sup>11</sup>

En suma, la función del Poder Constituyente es crear la Constitución, mientras que la función del Poder Constituido es hacer aquello que la Constitución le faculta, mejor conocido como el principio de legalidad.

## **PODER LEGISLATIVO**

Partiendo de las ideas expresadas en líneas anteriores, a primera vista podemos decir que el Poder Legislativo es un poder constituido.

En una primera instancia debemos ver al poder Legislativo como resultado de la división de poderes que establece la Constitución en su artículo 49, cuyo antecedente más remoto se encuentra en la Carta Magna de 1215, su primera aparición en México fue en la Constitución de Apatzingán de 1814, y su principal finalidad a lo largo de la historia ha sido limitar al poder, como bien lo señalaba Montesquieu “Que el poder limite al poder”

Desde sus orígenes la función del poder Legislativo ha sido la creación de leyes, es el órgano de representación por excelencia y sus integrantes son los responsables de expresar la voluntad del pueblo y trabajar en aras de satisfacer las necesidades del mismo, Pedro Salazar se refiere a este punto señalando que “el legislador como expresión de la voluntad popular garantiza la presencia permanente del pueblo soberano”<sup>12</sup>

El poder Legislativo está integrado, dependiendo del sistema político de cada país, por una parlamento o por una cámara de diputados y una de senadores, dentro de las atribuciones que tienen estos órganos, la más representativa es la creación de leyes, pero esto no es lo único que realiza esta

---

<sup>11</sup> *Ídem.*

<sup>12</sup> Salazar Ugarte, Pedro. *Op. Cit* p. 116

institución política, Francisco Berlín Valenzuela hace una clasificación de sus funciones que coincide en mucho con las señaladas por Maurice Duverger.

Berlín Valenzuela señala que las funciones del Parlamento son:

1. Representativa: Es una de las principales funciones que tiene el congreso, en esencia las razones de existir del parlamento es que sea un órgano de representación de la voluntad popular, que sea justamente a través de él que todas las ideologías confluyan en un solo lugar para tomar decisiones en función del bien común.
2. Deliberativa: Esta función se deriva de la anterior, ya que para poder tomar las decisiones necesarias que guíen el futuro de una nación, se requiere discutir dichas decisiones, ver sus pros y contras escuchando a todos los actores políticos que tienen voz en el órgano de representación para llegar a una decisión que satisfaga a todos.
3. Financiera: Se refiere al control de ingresos y egresos por parte del Legislativo respecto al gobierno.

En el caso de México, la cámara de diputados tiene la facultad exclusiva de fiscalización mediante tres elementos: aprobación de las contribuciones, aprobación el presupuesto y revisión de la cuenta pública, para realizar esta función se apoya de la entidad de fiscalización superior de la Federación que se encuentra establecida en el artículo 79 constitucional.

4. Legislativa: Esta es la función más conocida y fundamental del poder Legislativo consistente en la creación del derecho. Dentro de esta función se encuentra comprendida la reforma al texto constitucional, indispensable para mantener el orden jurídico fundamental apegado a la realidad, en este aspecto Pedro Salazar explica que como bien señala el artículo 28 del Acta Constitutiva francesa de 1793: un pueblo siempre

tendrá el derecho de revisar, reformar y cambiar su constitución. Una generación no puede limitar a las generaciones futuras.<sup>13</sup>

5. De control: Esta función tiene una estrecha relación con la idea de la división de poderes como mecanismo de limitación al poder, ya que es mediante determinadas facultades que posee el congreso que juega una función de contrapeso respecto a los otros poderes, especialmente respecto al poder Ejecutivo, al ser un vigilante constante de su actuar y ser titular de diversas atribuciones que influyen directamente en su labor administrativa.
6. De orientación política: Se encuentra relacionado con el plan de desarrollo del gobierno en el poder, la agenda legislativa del congreso y la agenda de cada uno de los partidos políticos que integran este órgano, es decir, las decisiones que se toman en el seno del congreso pueden orientar la política nacional hacia una u otra tendencia, dependiendo de las agendas de cada actor político involucrado.
7. Jurisdiccional: Referido a la aplicación del derecho, en nuestro país esta función se encuentra contenida en el artículo 110 constitucional referente al juicio político donde la Cámara de Diputados actúa como órgano de acusación y la Cámara de Senadores se erige en jurado de sentencia.

Por otro lado, el congreso también tiene a su cargo el juicio de procedencia de acuerdo al artículo 74 constitucional en su fracción V, que tiene una estrecha relación con el juicio político del artículo 110 y con la declaración de procedencia del 111 para proceder penalmente contra servidores públicos que gocen de fuero.

8. Electoral: Esta función tiene que ver con la antigua facultad del congreso de erigirse en colegios electorales para calificar las elecciones de sus propios miembros y del presidente de la república, actualmente esta función está conferida al Instituto Federal Electoral y únicamente la

---

<sup>13</sup> Vid. *Íbidem*, p. 118

Cámara de Diputados expide el Bando Solemne para dar a conocer la declaración de Presidente Electo que hace el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dentro de esta función también se incluye la facultad del Congreso para designar presidente interino o sustituto, en su caso, o bien la Comisión Permanente para designar un presidente provisional.

En el caso de los países que tienen un sistema parlamentario, esta función se aprecia al designar al Primer Ministro y su gabinete, que provienen del mismo parlamento.

9. Administrativa: Tiene que ver con todas aquellas facultades tendientes a influir directamente en la administración o organización del Estado, como la de admitir nuevos estados a la federación, la creación de otros dentro del territorio existente, arreglar conflictos de límites entre los estados, cambiar la sede de los poderes de la unión y todas aquellas leyes dirigidas a regular un determinado aspecto de la vida administrativa del Estado, como aquellas referentes a los órganos de apoyo al trabajo Legislativo, entre otras.
10. De indagación: Básicamente se refiere a la función de investigar los alcances y efectos del actuar del Estado en todos sus niveles, así como el conocimiento de los hechos y fenómenos sociales, económicos, políticos y culturales, entre otros, para tener bases sólidas que permitan evaluar satisfactoriamente las acciones que se deben o no seguir respecto a la vida del Estado.
11. De comunicación: Esta función tiende a acercar a la población con el órgano Legislativo, al existir un intercambio de ideas entre los mismos y generar un constante diálogo entre el representante y su representado.
12. Educativa: A pesar de ser una función prácticamente desconocida, es fundamental para el desarrollo social de cualquier país, tiene relación con impulsar desde el parlamento la educación nacional, promover

espacios de difusión cultural y generar una instrucción constante de la población.

Podemos concluir, que el Poder Legislativo es el resultado histórico de la lucha de los pueblos por limitar el poder y tener un órgano políticamente organizado que garantice la representación de todas las corrientes ideológicas en un ambiente de constante deliberación e intercambio de ideas para llegar a acuerdos en la toma de decisiones debidamente respaldadas y que tengan un impacto positivo en la vida material de la población de un país.

## **SISTEMA ELECTORAL**

Un sistema electoral es el conjunto de normas y procedimientos establecidos por medio de los cuales los ciudadanos participan en la designación de sus gobernantes a través del sufragio y los votos obtenidos se convierten en escaños. En este orden de ideas un sistema electoral democrático es aquel que permite reflejar en los órganos representativos la efectiva composición política del conjunto de ciudadanos.

Existen dos grandes sistemas electorales puros, el sistema mayoritario y el sistema de representación proporcional.

El sistema mayoritario implica que el ganador se lleva todo, se basa en la premisa que aquel candidato que obtiene la mayoría de los votos gana el curul o escaño que está en juego. Este a su vez se divide en un sistema mayoritario simple y un sistema a dos vueltas; el primero implica que quien haya obtenido el mayor número de votos obtiene el puesto en disputa,, es decir una mayoría relativa. El segundo consiste en que para obtener el cargo que está en juego se debe obtener el 50% de los votos más uno, una mayoría absoluta, y en caso de que ninguno de los candidatos obtenga dicha votación se va a una segunda vuelta donde solo participan los candidatos con el mayor número de votos obtenidos en la primera ronda.

Por otro lado, el sistema de representación proporcional ha sido el resultado de las minorías por obtener representación en los órganos del Estado. Este sistema se basa en atribuir a cada partido político el número de curules que sea proporcional a la votación obtenida. Entre las razones que dan origen a este sistema electoral se encuentra el crecimiento y masificación de la sociedad que da como resultado una base electoral amplia y plural, de igual manera de da una universalización del sufragio con la consecuente proliferación de los partidos políticos y el pluralismo político. La forma para designar a los representantes mediante este principio es con el cociente de distribución y el resto mayor, el cociente de distribución es el resultado de dividir el total de votos obtenidos entre el número de escaños a repartir, si una vez realizada la repartición aún quedan curules para asignar, se reparten al partido político que obtuvo el resto mayor de votos.

Cada uno de estos sistemas buscan objetivos distintos, el mayoritario privilegia la estabilidad, legitimidad y gobernabilidad del sistema político; el segundo privilegia la representación de la pluralidad política de la sociedad.

La combinación de estos sistemas dan lugar al modelo mixto, como en el caso de México, donde la lucha de la oposición por ser representada en los diferentes órganos políticos dieron lugar a diversas reformas electorales, primero respecto a la elección de diputados en 1964 y posteriormente en la elección de senadores con la reforma de 1996 que generaron un sistema de elección mixto, mientras que para el titular del poder Ejecutivo se mantiene un sistema mayoritario simple.

Cada sistema tiene sus pros y sus contras, no podemos juzgarlos sin conocer las razones que dieron lugar a su implementación en cada Estado determinado. La historia nacional ha dado como resultado la existencia de nuestro sistema actual, el cual ha permitido el acceso al poder de la oposición y el desarrollo de diversas reformas de gran importancia para el Estado, culminando con la alternancia del poder presidencial en el año 2000.

En fechas recientes se ha cuestionado el mantenimiento del sistema de representación proporcional en nuestro sistema electoral, alegando que los

hechos que dieron lugar a su integración han dejado de existir y que los costos de mantenerlo son demasiado elevados, pero si algo se ha aprendido de la transición pacífica que tuvo México, es que ha sido mediante este tipo de reformas y permitiendo que se escuchen las opiniones de las minorías, que se ha logrado que todas las corrientes ideológicas tengan representación en los poderes públicos, siendo una copia más fiel del multiculturalismo y la pluralidad predominante en la sociedad mexicana.

## **SISTEMA POLÍTICO**

Entendemos por sistema político a las reglas informales, los acuerdos políticos y las prácticas de la vida política, es el sistema en que se encuentra inmerso el poder y en el cual ha de desenvolverse para conseguir su objetivo; se refiere a la interdependencia de los integrantes del régimen político y al proceso de toma de decisiones, en resumen, se refiere a la dinámica, expresión y equilibrio que existe entre los factores reales de poder en México.

Los sistemas políticos democráticos se dividen en presidencialistas y parlamentarios, las diferencias esenciales entre ambos radican en la relación existente entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo.

En el sistema parlamentario existe una relación de dependencia, el Ejecutivo depende directamente del Legislativo, estructural y funcionalmente, esto debido a que el titular del Ejecutivo y su gabinete emanan del partido mayoritario del parlamento, existiendo responsabilidad por parte del primer ministro y su gabinete ante este y la necesidad de tener el voto de confianza del parlamento para continuar teniendo la titularidad del poder Ejecutivo. Por otro lado, existen dos figuras importantes en este sistema, el jefe de gobierno que conduce propiamente la política interior y exterior del país representado en la figura del primer ministro, y el jefe de estado cuya principal función es ser el garante de la unidad política nacional y de representación estatal.



En oposición está el sistema presidencial donde existe una separación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, que es la principal característica de acuerdo a Duverger, esto se deriva de la inexistencia de relaciones directas de dependencia o subordinación ya que los titulares de ambos poderes son elegidos por el pueblo, dando lugar a un equilibrio entre los mismos, en este sistema no existe una distinción entre el jefe de estado y el jefe de gobierno, las funciones de ambos se materializan en la persona del presidente.

Existe un tercer sistema que es combinación de los dos anteriores, son los llamados sistemas semipresidenciales o semiparlamentarios, actualmente el único país con este sistema es Francia, donde el gobierno es elegido por el parlamento y existe una diferencia entre el jefe de estado y el jefe de gobierno como en el sistema parlamentario; la diferencia es que el jefe de estado es elegido por el pueblo mediante el voto siendo independiente del parlamento, lo cual es una característica del sistema presidencial, pero comparte la titularidad del Ejecutivo con el primer ministro quién es responsable frente al parlamento e independiente del presidente.

El primer sistema presidencial en nacer fue el establecido en la constitución norteamericana de 1787, este modelo sirvió de inspiración para ser establecido en los países de Latinoamérica con algunas variantes dependiendo de los eventos que dieron origen a su establecimiento y de la realidad política de cada país, incluyendo México.

Cuando Jorge Carpizo escribió la primera edición de su libro “El presidencialismo mexicano”, la realidad política del país nos mantenían en la llamada “dictadura perfecta” y México era un claro ejemplo de cómo un Ejecutivo fuerte en un sistema presidencial derivaba en un presidencialismo sin precedentes.

Durante los 70 años que estuvo el PRI en el poder como partido hegemónico, se dieron las circunstancias necesarias para contar con un poder Ejecutivo muy poderoso y predominante frente a los otros poderes de la unión, las facultades del presidente provenían tanto del texto constitucional, como de la leyes ordinarias y más importante aún, del propio sistema político mexicano.

Las consecuencias de esto dieron lugar a las denominadas “facultades metaconstitucionales del presidente” que recaían en cuatro hechos fundamentales: el presidente era el jefe del PRI como partido hegemónico que se alineaba a los intereses del primer mandatario, en consecuencia tenía la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de los estados, derivado de esta relación de dependencia, también podía remover de su cargo a todos aquellos gobernadores que no fueran en la misma línea de sus intereses.

Pero la evolución profunda del sistema político mexicano basada principalmente en un cambio en el pensar y sentir social derivado de las crisis económicas, del fortalecimiento del poder Legislativo y judicial, de la aparición de diversos grupos de presión, del pluripartidismo, de las constantes muestras de malestar popular, de una serie de reformas políticas impulsadas principalmente por la oposición en ascenso, de los acontecimientos mundiales y el nuevo orden internacional, de la ruptura interna del partido hegemónico y del desgaste de la propia figura presidencial; dieron lugar a un nuevo equilibrio de poderes dentro del sistema presidencial mexicano.

Después de las elecciones del año 2000, y desde la pérdida de la mayoría en la cámara de diputados por parte del partido hegemónico en 1996, el presidencialismo mexicano empezó su declive ante el panorama de gobiernos divididos y el ascenso del poder Legislativo para tomar su papel de contrapeso frente al Ejecutivo federal, es así como el peso de nuestra historia fue sobrepasado y se generaron nuevos panoramas de democracia y la necesidad de generar un nuevo nivel de relación entre estos dos poderes base de la vida política nacional, haciendo que en la actualidad, con la mirada puesta hacia las elecciones del 2012 ya no podamos hablar de un presidencialismo mexicano como el concebido por Carpio años atrás.

Las tendencias actuales impiden que sigan existiendo sistemas puros, los dos sistemas principales han tomado características del otro de una u otra forma en aras de irse adecuando a las exigencias de los tiempos modernos

que nos obligan a contar con instituciones de gobierno dinámicas que sean capaces de prever y enfrentar los retos de los nuevos tiempos.

## **SOBERANIA**

El artículo 39 constitucional señala:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”

Este artículo nos deja claro que el titular de la soberanía es el pueblo, pero surge la incógnita respecto a que debemos entender por soberanía.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la define como la autoridad suprema del poder público, definición que guarda estrecha relación con la expresada por Jean Bodin, que la define como el “máximo poder de mando”.

En este orden de ideas, se han derivado dos teorías respecto a la soberanía, una acuñada por Jean-Jacques Rousseau que ha sido la base de las democracias occidentales, y otra relativamente contraria cuyo autor es Emmanuel-Joseph Sieyès.

Se llama soberanía fraccionada a la teoría de Rousseau que señala que la soberanía popular es el resultado de la suma de las fracciones de soberanía que posee cada individuo como titular de la misma, cada individuo posee una parte del mandato que se transmite a los representantes a través de su elección.

La teoría de la soberanía nacional encuentra su origen en Sieyès, quién señala que la soberanía pertenece a la colectividad de ciudadanos que cumplen con la función pública de elegir a sus representantes para que actúan

con racionalidad y no por mero mandato del pueblo que se puede entregar a sus pasiones y no tomar en cuenta la historia ni cultura de la nación, esto sería el resultado de considerar que cada persona en lo individual tiene la titularidad de la soberanía y su representante tiene que actuar por mero mandato de la misma, conceder esto implica que la masa del pueblo pueda llegar a detentar el poder.

Nuestra democracia tiene su fundamento en la idea de soberanía popular, cuyo titular es el pueblo, que por decisión propia y en ejercicio de dicha soberanía ha decidido ejercerla a través de los poderes de la unión que se han constituido para tales fines.

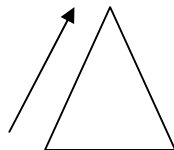
Como lo señalaba líneas arriba, es por decisión del pueblo soberano en ejercicio de ese poder ilimitado que ha determinado constituir un gobierno limitado para garantizar sus derechos frente al Estado, tal y como lo entendió el constitucionalismo norteamericano.

## **SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL**

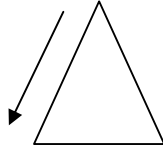
La idea de la supremacía constitucional tiene su fundamento en la pirámide kelseniana sobre la jerarquía de las normas, ya que la Constitución es la fuente de validez de todas las demás normas creadas.

La pirámide de Kelsen puede ser vista desde dos puntos de vista:

1. Como una escalinata de normas: Donde la norma inferior es válida dado que las superiores le van dando esta validez hasta llegar al texto constitucional.



2. Como una cascada de poderes jurídicos: Donde un poder ha sido autorizado por el texto constitucional para crear una norma que faculta a otro poder para elaborar leyes, y así sucesivamente.



En ambas visiones, la Constitución se encuentra en la cúspide de la pirámide dándole validez a todo el sistema jurídico existente.

Nuestra Constitución recoge esta idea de supremacía en el artículo 133 que señala:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.”

Este texto tiene su antecedente más remoto en el artículo 126 de la Constitución de 1857, los textos constitucionales anteriores a este no manifestaron expresamente la supremacía constitucional, pero de la lectura sistemática de los mismos se desprende que la Constitución era considerada la norma más importante de la nación.

El principio de la supremacía constitucional se encuentra vigente en nuestro estado de derecho como base para la organización jurídica de un país y como fundamento del actuar de los órganos de poder que tiene su origen en el texto constitucional.

## **I.II ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

La historia mexicana del siglo XIX fue muy complicada en términos de unidad nacional, la consolidación del Estado Nacional se dio prácticamente hasta los años setenta, lo cual se reflejó en un sinnúmero de constituciones que rigieron a la nación desde la guerra de independencia hasta la promulgación de la Constitución de 1917, las cuales se caracterizaron por una duración muy corta y poca claridad en las instituciones que establecían, como producto de la inestabilidad política que les dio origen.

En México las diversas constituciones reflejan el periodo de construcción del Estado Nacional, prácticamente todo el siglo XIX se caracterizó por la confrontación de los diferentes modelos de nación resultado de las luchas entre liberales y conservadores.

Durante los primeros veinticinco años de vida independiente el país vio pasar siete congresos constituyentes, tres constituciones y dos golpes de estado, como reflejo del caos y las tendencias de los grupos en el poder.

La Constitución de 1917 continuó moldeando al estado como resultado de las experiencias de sus antecesoras, siendo un documento receptor de toda la experiencia constitucional nacional.

Las diversas realidades políticas que ha vivido el país se plasmaron en todas las instituciones de época, incluido el Poder Legislativo, cuya composición y papel fue variando a lo largo de todas las constituciones que han regido al país hasta consolidarse en la institución política que tenemos en nuestros días, para entender el papel de este órgano de poder, es necesario conocer su evolución histórica.

### I.II.I PERIODO DE 1810-1821

En 1810 estalló la lucha por la independencia nacional liderada por el cura Miguel Hidalgo como respuesta a la severa crisis que vivía España y que afectaba de manera directa a las colonias tras la abdicación de Carlos IV y la imposición de José Bonaparte como rey en lugar de Fernando VII.

Después de varios éxitos militares al frente de las tropas, Hidalgo y Allende fueron capturados y fusilados en 1811, debiendo continuar el movimiento insurgente Ignacio López Rayón que instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana para gobernar en ausencia de Fernando VII, redactando un documento que nombro “Elementos Constitucionales”, el cual establecía los principios básicos que debía contener una constitución para la nación.

En este marco se dio la convocatoria de las Cortes de Cádiz que establecerían la Constitución de Cádiz de 1812, otorgando derechos a las colonias americanas mediante diputados que representaban a las mismas, el 24 de septiembre de 1810 fueron solemnemente instaladas con la presencia de 200 diputados, de los cuales 17 pertenecían a México.

Las opiniones en Cádiz eran diversas al igual que los intereses de sus integrantes, los debates respecto a la Constitución iniciaron el 25 de agosto de 1811 y finalizaron en enero del año siguiente, emitiéndose al Constitución Política de la Monarquía Española, la cual fue jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre de ese año.

#### *Constitución de Cádiz de 1812*

El 21 de septiembre de 1812 el virrey Villegas recibió la Constitución de Cádiz, considerada como la primera constitución otorgada por la monarquía. Dicha constitución fue el resultado de las elecciones convocadas por la Junta Central de España en 1810 para reunir un congreso en el puerto de Cádiz, los diputados provenían de todos los dominios de la monarquía.

Entre los representantes de la Nueva España figuraba Miguel Ramos Arizpe, a quién se atribuye el establecimiento de las diputaciones provinciales que velarán por los intereses de cada región. Las elecciones para elegir a los miembros de las diputaciones se realizaron en 1813, debiendo designarse un diputado por cada 70,000 personas, pero la insurrección impedía que se realizarán las elecciones en su totalidad.

El texto de la Constitución de Cádiz reconoce la división de poderes limitando el poder del monarca y atribuye la facultad legislativa a las Cortes en conjunto con el rey, consagrando un sistema representativo mediante elección indirecta en tercer grado.

Establecía respecto a las diputaciones que se elegirían mediante juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia

En su art. 110 establecía que los diputados no podrán ser elegidos, sino mediando otra diputación; derivando en la imposibilidad de reelección inmediata como lo establece nuestra actual constitución.

Hacia 1813, Fernando VII recuperó el trono español disolviendo las Cortes y anulando la Constitución de Cádiz; en Nueva España el virrey Calleja disolvió las instituciones que había establecido esta constitución.

A pesar de su efímera vigencia, el texto de la Constitución de Cádiz fue la base de los movimientos independentistas que vinieron después y estableció el principio de división de poderes que trascendió hasta la constitución vigente.

*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingan de 1814)*

En plena lucha insurgente, José María Morelos destacaba como caudillo y por sus exitosas acciones militares había sido nombrado cuarto vocal de la Junta Nacional Americana. Durante los siguientes años consiguió importantes triunfos frente a las tropas de la insurrección, pero como resultado del fracaso



de la Constitución de Cádiz, Carlos María de Bustamante le propuso convocar al congreso para redactar una constitución republicana.

Aprovechando los conflictos de la Junta Nacional Americana, convocó a una reunión del Congreso en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 donde se leyeron los 23 puntos redactados por Morelos en los Sentimientos de la Nación, esto dio lugar a que el 6 de noviembre del mismo año se realizara la declaración de independencia de la América Septentrional, retomando los principios establecidos por Morelos.

Finalmente en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814 se promulgó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, este documento tenía una fuerte influencia francesa y un sentido de profunda soberanía nacional, retomando el principio de división de poderes con un Poder Legislativo predominante basado en la idea de soberanía popular y ante esto un Poder Ejecutivo débil.

Para Héctor Fix-Zamudio esta Constitución tiene tres claras influencias:

1. Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 en lo relativo a la adopción del sistema presidencial, la división de poderes y la titularidad del poder Ejecutivo.
2. Constituciones francesas revolucionarias de 1793 y 1795. La de 1793 influye en la centralidad que adquiere el poder Legislativo, mientras que la de 1795 que estableció en Directorio, es la base de la división del poder Ejecutivo en tres individuos que se turnaban el poder con el objetivo de evitar el autoritarismo.
3. Constitución de Cádiz respecto a un modelo federal y la idea de representación de todas las provincias de la Nueva España.

Debido a la historia del país, todas las instituciones monárquicas eran rechazadas, por esta razón se estableció un poder Ejecutivo depositado en tres personas elegidas por el Congreso que se rotaban el cargo cada cuatro meses y cada año salía uno mediante sorteo, a esto se denominó el Supremo Gobierno.

El poder Legislativo se depositó en el Supremo Congreso dirigido por un presidente y un vicepresidente que duraban tres años en el cargo, sus miembros eran elegidos en elección indirecta en primer grado mediante diputados interinos por provincia elegidos en juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, estableciéndose un congreso unicameral. Respecto a la reelección de los diputados, el texto constitucional no varió de lo establecido por la Constitución de Cádiz al señalar en su art. 57 que no serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación.

Del poder Legislativo dependían los otros dos, al designar a los titulares de los mismos, acercándose más a un sistema parlamentario que a uno presidencial ya que solamente el congreso era elegido por el pueblo.

La idea de la soberanía popular depositada en el Supremo Congreso, fue la razón para establecer un Legislativo fortalecido, evitando que los intereses de una sola persona estuvieran por encima de la voluntad general. Morelos entendía el papel prioritario del congreso y había señalado en los Sentimientos de la Nación la importancia de conocer las necesidades del pueblo y que el Legislativo creará leyes en aras del bienestar social: “Que como buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”<sup>14</sup>

La vigencia de la Constitución de Apatzingán fue esporádica tanto en el tiempo como en el espacio, ya que sólo se aplicó en las zonas liberadas por el ejército de Morelos. Con la captura y muerte del caudillo en 1815 y los conflictos que se dieron entre los insurgentes, Mier y Terán disolvió en Congreso de Anáhuac, finalizando la vigencia de la constitución.

---

<sup>14</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 25ta. ed., México, Editorial Porrúa, 2008, p. 30.

La rebelión continuó con severas divisiones en el lado insurgente y hacia 1820 en España se le exigió a Fernando VII restablecer la Constitución de Cádiz. El rey convocó a las Cortes, pero estas se negaban a dar a los diputados americanos la representación que les correspondía, provocando que en 1821 se propusiera la creación de tres reinos independientes en América reconociendo al monarca español, propuesta que fue rechazada. Mientras tanto, en Nueva España se daban las negociaciones entre Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero que derivarían en la promulgación del Plan de Iguala en 1821, declarando la Independencia de México, aceptando la vigencia de la Constitución de Cádiz y ofreciendo el trono del Imperio mexicano a Fernando VII u otro miembro de la familia real.

En un último intento de las Cortes para mantener el control sobre Nueva España, enviaron a Juan O'Donojú para retomar el control, pero el nuevo virrey decidió negociar con Iturbide reconociendo la independencia de la Nueva España en agosto de 1821.

### **I.II.II PERIODO DE 1821-1835**

Una vez negociada la independencia con Juan O'Donojú, se nombraron a los integrantes de una Junta Provisional Gubernativa con Iturbide como presidente de la Regencia, firmándose el Acta de Independencia del Imperio Mexicano el 28 de septiembre de 1821, la cual no fue reconocida por España.

Como consecuencia de los Tratados de Córdoba, el texto de la Constitución de Cádiz era vigente en la nación independiente mientras el Congreso no promulgará una nueva constitución, cuyo proyecto fue elaborado por José Guridi y Alcocer pero nunca entro en vigor, ante la falta de la misma y la amenaza de una invasión por parte de España, el Congreso proclamó a Iturbide emperador el 19 de mayo de 1822.

Ante las diferencias entre el Congreso e Iturbide, el emperador lo disolvió el 31 de octubre de 1822 e instaló una Junta Nacional Instituyente que debía elaborar un proyecto de Constitución, mientras se redactaba la nueva

Constitución, se aprobó en febrero de 1823 el Reglamento Político Provisional del Imperio.

Debido al levantamiento de Antonio López de Santa Anna en Veracruz y la proclamación del Plan de Casa Mata que pedía la instauración de un Congreso Constituyente, en marzo de 1823, Iturbide reinstaló el Congreso y abdicó al trono, el Congreso declaró a la nación libre para darse su gobierno y nombró un triunvirato para sustituir al Ejecutivo.

#### *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)*

El 31 de enero de 1824, el nuevo Congreso aprobó el proyecto de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y el 5 de octubre del mismo año se publicó la Constitución Federal de los Estados-Unidos Mexicanos.

El imperio de Iturbide hizo más profunda la brecha entre liberales y conservadores. Los liberales señalaban que un gobierno federal permitiría organizar de mejor manera al país, al existir gobiernos locales las distancias entre las zonas de conflicto y el punto donde debían resolverse era menor, siendo un modelo acorde con las características predominantes en el México de esa época.

Por otro lado, los centralistas estaban a favor de un Estado unitario que tomará las decisiones políticas de forma centralizada, evitando tendencias disgregadoras.

Esta Constitución establece las instituciones fundamentales de la República:

1. División de poderes
2. Institución presidencial unipersonal y con grandes facultades
3. Modelo federal de organización política del Estado tomando como modelo a los Estados Unidos de América

La idea del sistema presidencial y la realidad histórica que vivía el país ante la constante amenaza de invasión por parte de España, pesaron más que el repudio a equiparar un Ejecutivo unipersonal con la figura del monarca autoritario. Apareció la vicepresidencia como institución paralela a la presidencia, causando un fuerte desequilibrio e inestabilidad en el país, ya que ambas figuras eran elegidas por los Congresos locales y el candidato con más apoyo se convertía en presidente mientras que el segundo lugar se convertía en vicepresidente, que generalmente era el opositor al nuevo titular del Ejecutivo. Bajo estas reglas se elige como primer presidente a Guadalupe Victoria y como vicepresidente a Nicolás Bravo, provocando que el primero renunciara en 1827 como resultado del Plan de Otumba orquestado por Nicolás Bravo.

Esta Constitución no estableció ninguna prohibición respecto a la reelección inmediata de los legisladores y se caracterizó por fortalecer al Ejecutivo mediante:

1. Elección del presidente por parte de las legislaturas de los Estados
2. Presidente removía y designaba al gabinete
3. Los secretarios de Estado eran responsables ante el Presidente
4. Congreso bicameral que lo debilitaba frente al Ejecutivo
5. Duración en el cargo de 4 años para el presidente, 4 años para los senadores mediante la renovación por mitades cada dos años y 2 años para el cargo de diputados
6. Periodo de sesiones ordinarias de tres a cinco meses para el Poder Legislativo seguidos por periodos de receso
7. Figura del “veto suspensivo de las leyes” para evitar la entrada en vigor de algún texto normativo

La Constitución de 1824 estableció para la elección de los diputados el criterio poblacional, mientras que los senadores eran elegidos por las

legislaturas de los Estados, cumpliendo cada cámara con la representación que le corresponde, la poblacional y la del pacto federal.

El ambiente en el país no era propicio, la errada decisión de establecer la vicepresidencia había llevado a la renuncia de Guadalupe Victoria por parte de Nicolás Bravo y posteriormente Vicente Guerrero, quién debió enfrentar la constante amenaza de España que se materializó en 1829 con un intento de reconquista, tuvo que refugiarse en el sur por el movimiento en su contra que dirigió el entonces vicepresidente Anastasio Bustamante.

Finalmente las constantes rebeliones, persecuciones e inconformidades con el gobierno provocaron el fracaso del federalismo y la necesidad de convocar un nuevo constituyente.

### **I.II.III PERIODO DE 1835-1846**

Las elecciones de 1833 dieron como presidente a Antonio López de Santa Anna y como vicepresidente a Valentín Gómez Farías. Pero mientras Santa Anna reprimía a los sublevados, el vicepresidente emprendió reformas radicales en el ámbito eclesiástico y militar, causando un distanciamiento y posterior enfrentamiento entre ambos personajes que desembocó en el despido de Gómez Farías y la suspensión del Congreso en 1834.

En las elecciones de 1835 los conservadores obtuvieron mayoría en el Congreso, pero ante la limitante establecida por la propia Constitución de 1824 para cambiar la forma de gobierno, se determinó declarar al Congreso como constituyente, aprobándose el 2 de octubre las Bases para la nueva Constitución que se convertiría en la ley constitutiva de la misma el 23 de ese mes.

### *Siete Leyes Constitucionales (Constitución de 1836)*

En diciembre de 1836 se abrogó la Constitución de 1824 y se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales que reproducían lo señalado en las Bases Constitucionales proclamadas un año antes.

Las Siete Leyes instituyen una república centralista, con carácter representativo y popular, cada una regulaba un aspecto específico de la organización constitucional de la siguiente manera:

1. Primera ley establece los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.
2. Segunda ley señala la organización del denominado Supremo Poder Conservador.
3. Tercera ley regula al Poder Legislativo, sus miembros y la formación de leyes.
4. Cuarta ley organiza al Supremo Poder Ejecutivo
5. Quinta ley versa sobre el Poder Judicial de la República Mexicana.
6. Sexta ley es relativa a la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos.
7. Séptima ley señala las variaciones de las leyes constitucionales.

Estos textos constitucionales no eran contrarios a la Constitución de 1824, ya que retomaban rasgos definitorios de nuestro sistema político como la división de poderes, los derechos fundamentales y el carácter presidencial del sistema; pero su rasgo distintivo radica en la introducción de un cuarto poder, denominado "Supremo Poder Conservador" que era independiente de los otros tres y resolvía los conflictos entre los poderes tradicionales.

El Supremo Poder Conservador se integraba por cinco individuos renovados cada dos años con posibilidad de reelección, su facultad más importante era decretar nulos los actos de cualquiera de los otros tres poderes que fueran contrarios a la Constitución con efectos generales, esta facultad la

ejercía mediante la solicitud de intervención emitida por alguno de los otros poderes.

También tenía facultades de carácter político como declarar la incapacidad del presidente de la República, suspender a la alta Corte de Justicia, suspender las sesiones del congreso general o llamar a los suplentes, restablecer constitucionalmente los poderes cuando hayan sido disueltos por una revolución, declarar la voluntad de la nación cuando fuera necesario, negar u otorgar la sanción de reformas constitucionales, calificar la elección de senadores, entre otras, pero en cada caso debía ser excitado por cualquier de los otros tres poderes para ejercer sus facultades, esto en los hechos provoco que su papel fuera muy limitado y la mayoría de los conflictos entre los poderes tradicionales se resolvieran mediante negociaciones entre los mismos.

Este órgano fue el primer antecedente de un mecanismo de control constitucional en nuestro país, equiparable a un Tribunal Constitucional de la época moderna.

Respecto al Poder Legislativo, este se depositaba en un Congreso General de la Unión integrado por una cámara de diputados y una de senadores, la primera siempre fungía como cámara de origen para la creación de leyes y la función del Senado era aprobar o no dichas iniciativas, sin poder modificar las mismas.

La Cámara de Diputados estaba integrada de un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes durando en su cargo 4 años y se renovaba por mitad cada dos años mediante elección popular indirecta realizada en los departamentos, dicha elección era calificada por el Senado.

Respecto al Senado, este estaba integrado por 24 senadores cuyo cargo duraba 6 años renovándose por terceras partes cada dos años. Para la elección de los senadores existía un complejo mecanismo donde intervenía el gobierno en junta de ministros, la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Diputados, donde cada uno haría una lista con 24 posibles candidatos que sería enviada a los departamentos quienes elegirían a los senadores, este nombramiento era calificado por el Supremo Poder Conservador.



Las Siete Leyes no establecieron ninguna limitación a la reelección inmediata de los legisladores, excepto en el caso de haber sido miembros del supremo poder conservador y hasta un año después.

El sistema presidencial permanece intacto, ya que estas leyes reproducían muchas de las instituciones contenidas en la Constitución de 1824, estableciendo un Poder Ejecutivo depositado en una sola persona denominada Presidente con mayores atribuciones que las conferidas por la constitución anterior y cuyo cargo duraba ocho años, de igual manera se suprimió la figura del vicepresidente.

El presidente era elegido por un procedimiento especial donde el presidente en funciones, junto con su Consejo de Gobierno y su junta de ministros, la Suprema Corte y el Senado, sesionaban el mismo día remitiendo una terna de candidatos a la Cámara de Diputados, la cámara escogía una de las ternas y la remitía a las juntas departamentales que elegían al presidente, la calificación de la elección la realizaba el Congreso General.

Debido a la mala administración de Santa Anna, en 1836 Texas se independiza de México mediante la firma de los Tratados de Velasco, esto aunado a los problemas con la hacienda pública, la inconformidad de los militares, las divisiones entre santannistas y el Congreso, así como los constantes ataques de los federalistas, provocaron el deterioro y desprestigio del grupo centralista.

Anastasio Bustamante era presidente desde abril de 1837 ante la ausencia de Santa Anna, pero para diciembre de 1838 ya había pasado por cuatro ministerios, el último de los cuales estuvo a punto de retomar el sistema de 1824, existían cuatro visiones en el Congreso en cierta medida contrarias que llevaron al presidente a buscar la conciliación entre estas, provocando el enojo del partido centralista. Al año siguiente regresaría Santa Anna para sustituir a Bustamante en la presidencia, buscando que el Supremo Poder Conservador autorizara al Congreso realizar las reformas convenientes sin la necesidad de esperar el tiempo señalado por la Constitución para efectuarlas y sin modificar

el sistema de gobierno, autorizando el Supremo Poder Conservador dicho dictamen.

En el ámbito internacional, la fuerte presión de Francia que se derivó en la Guerra de los pasteles terminó el 9 de marzo de 1839 con el reconocimiento de la deuda reclamada por los comerciantes franceses por daños y perjuicios ocurridos en las revueltas de 1828, aumentando la inestabilidad que imperaba en México.

En 1841, Mariano Paredes se levanto en armas en Guadalajara, mientras que el general Valencia lo hacía en la Ciudadela, Santa Anna se sumó al plan de Valencia desconociendo el gobierno de Bustamante. Una vez nombrado general en jefe, Santa Anna firmó junto con los otros dos jefes las Bases de Tacubaya el 28 de septiembre que desconocían el gobierno y convocaban un nuevo Congreso.

El movimiento iniciado en 1841 reclama la debilidad del gobierno, definiendo al centralismo como un movimiento débil que aprovechó las circunstancias para instalarse, pero que nunca tuvo consensos amplios ni en la sociedad ni en los grupos de poder<sup>15</sup>. Santa Anna fue elegido presidente y Bustamante firmó el convenio de Estanzuela el 6 de octubre, terminando la vigencia de las Siete Leyes.

El 10 de diciembre de 1841 se convoca a un nuevo Congreso Constituyente, las elecciones del 10 de abril de 1842 dieron la mayoría a los liberales, dándose un nuevo proyecto de Constitución el 26 de agosto de 1842.

#### *Bases Orgánicas de la Organización Política de la República Mexicana (1843)*

El 10 de junio de 1842 el Congreso estaba instalado y en la sesión de apertura Santa Anna se pronunció contra el federalismo. La Comisión de Constitución presentó ese año su proyecto de Constitución, incluidos tres votos

---

<sup>15</sup> Galeana, Patricia (compiladora), *México y sus constituciones*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 113

particulares de los liberales moderados Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octavio Muñoz Ledo. Tanto el proyecto de Constitución como los votos particulares coincidían en una república popular representativa, pero la discusión radicaba incluir la palabra *federal*.

Mientras tenía lugar la discusión sobre la nueva Constitución, el 26 de octubre tomó posesión de la silla presidencial el Gral. Nicolás Bravo y Santa Anna se retiró a Manga de Clavo. En diciembre de ese año, se inició una oleada de desconocimiento al Congreso Constituyente que inició con el acta de Huejotzingo reclamando que el nuevo proyecto de Constitución presentado el 3 de noviembre atacaba la religión, autorizaba la libertad de imprenta y desconocía la necesidad del ejército; esto derivó en la decisión del entonces presidente Nicolás Bravo de disolver el Congreso y nombrar un grupo de ochenta notables que integrarían la Junta Nacional Legislativa para redactar las bases constitucionales.

El 12 de junio de 1843 se sancionaron las Bases Orgánicas para la Organización Política de la República Mexicana, que eran una reproducción de las Siete Leyes de 1836 pero eliminaban al Supremo Poder Conservador.

El Poder Legislativo se depositaba en el Congreso dividido en dos Cámaras y en el Presidente de la República en lo relativo a sancionar las leyes.

La Cámara de Diputados se integraba por diputados elegidos por los Departamentos, uno por cada setenta mil habitantes o fracción de treinta y cinco mil, cada uno con su respectivo suplente. La Cámara se renovaba por mitad cada dos años, sin existir ninguna prohibición respecto a la reelección inmediata.,

Por su parte, la Cámara de Senadores se integraba por setenta y tres miembros, su elección era mediante un complejo sistema donde dos tercios se elegían por las Asambleas Departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, la Cámara se renovaba por tercios cada dos años. El sistema de elección para la Cámara de Senadores era demasiado complejo respecto al establecido en las Siete Leyes.

Es este texto constitucional no se establece ninguna prohibición respecto a la reelección inmediata de los legisladores.

Ante la incapacidad política de Santa Anna y como primer acto del Congreso, tuvo lugar el primer derrocamiento del dictador quién se dirigía a sofocar a Paredes, ante esto los liberadores recuperaron el poder. El Gral. Herrera gobernó bajo las Bases Constitucionales desde diciembre de 1844 hasta el 30 de diciembre de 1845, debido a que en esas fechas triunfo el Plan de San Luis proclamado por Paredes que convocaban a una nueva asamblea nacional.

En 1846 Texas finalmente fue aceptado por los Estados Unidos al aceptar la *doctrina Monroe* causando oficialmente la pérdida de ese territorio para México. Por otro lado, Paredes ya había sido designado Presidente y convoco a un Congreso Nacional extraordinario para crear una nueva Constitución que se reunió el 9 de junio de ese año sin realizar la labor constitutiva para la que fue convocado.

Debido a las claras tendencias monarquistas del gobierno de Paredes, el 4 de agosto de 1846 estalló en la Ciudadela un pronunciamiento del Gral. Mariano Salas quién exigía la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente y el regreso de Santa Anna, su triunfo significo el fin del gobierno de Paredes y de las Bases Orgánicas de 1843.

#### **I.II.IV PERIODO DE 1846-1854**

El Gral. Mariano Salas era apoyado por Valentín Gómez Farías, quienes convocaron a un nuevo Constituyente y proclamaron la reinstauración de la vigencia de la Constitución de 1824, bajo cuyas disposiciones se elegirían a los nuevos representante, mientras que en agosto de ese año regresaba Santa Anna de su destierro en Cuba proclamándose liberal y llegando a la capital el 14 de septiembre de 1846.

El 6 de diciembre el Congreso inicio sesiones en medio de la invasión de Estados Unidos, a principios de 1847 se hizo la declaración de guerra lo que incremento la inestabilidad existente en el país. Ante tal escenario, Gómez Farías, quién reemplazaba a Santa Anna por tener carácter de vicepresidente, busco recursos mediante la Ley sobre Bienes Eclesiásticos que confiscaba los fondos eclesiásticos para financiar la campaña contra el invasor, provocando rebeliones en la capital y su posterior destitución mediante la supresión de la figura de la vicepresidencia.

Se integro la comisión de Constitución, el dictamen de la minoría establecía la vigencia de la Constitución de 1824 lisa y llanamente mientras no se reformara de acuerdo a la forma que ella misma establecía, ya que señalaba que competía al Poder Legislativo establecido en su texto reformarla y no al Poder Constituyente. Por su parte, la mayoría de la Comisión establecía que era competencia del Poder Constituyente realizar tales reformas lo antes posible debido a la urgencia permanente en el país por la invasión norteamericana, este dictamen fue acompañado del voto particular de Mariano Otero.

En la sesión del 16 de abril se rechazó el dictamen de la mayoría y el día 22 del mismo mes se inició la discusión del voto particular de Otero, con algunas reformas, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 fue jurada el 21 de mayo y publicada al día siguiente.

#### *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*

Este texto es prácticamente una reproducción de la Constitución de 1824 con las modificaciones propuestas en el voto particular de Otero, entre dichas modificaciones podemos numerar las siguientes:

1. Se modifica la integración del Senado, sus integrantes dejan de ser designados únicamente por los Estados debido a que dicho mecanismo generó tendencias separatistas e intereses particulares de sus miembros, convirtiéndola en un órgano de confrontación de intereses

estatales. Para 1847 la mitad de los senadores son designados por los Estados y en la designación de la otra mitad participan los senadores electos por los Estados, la Suprema Corte de Justicia y la cámara de diputados.

2. Se suprime la figura del vicepresidente por los resultados negativos que daba su regulación al ser una figura de constante confrontación y ataques hacia el presidente.
3. Se establece un sistema de control de constitucionalidad de las leyes federales y locales a través de los respectivos órganos legislativos a instancia de la Suprema Corte de Justicia.
4. Introducción del Juicio de Amparo con efectos relativos.

El texto de 1847 mantiene una composición bicameral del Poder Legislativo, aumentando los requisitos para ser senador en comparación a lo establecido en el texto de las Bases Constitucionales, ya que establece el requisito de haber ocupado algún otro cargo de importancia dentro del gobierno como haber sido Presidente o Vicepresidente de la República, Secretario de Despacho, Gobernador, Legislador, enviado diplomático, ministro de la Suprema Corte, juez, magistrado, general o Jefe Superior de Hacienda. Por otro lado se eliminan los requerimientos de la renta anual efectiva y del salario para ser miembro del congreso.

Este texto constitucional no establece ninguna prohibición a la reelección de los integrantes del Poder Legislativo.

El clima de guerra era permanente en nuestro país, Santa Anna había sido convocado para combatir a los invasores, pero para el 21 de mayo las tropas norteamericanas ya estaban en la ciudad de Puebla y el 9 de agosto estaban entrando al Valle de México. El Congreso se dispersó y Santa Anna dejó la presidencia a Manuel de la Peña y Peña, presidente de la Suprema Corte, quién inició negociaciones para finalizar la intervención, en febrero de 1848 se firma el Tratado de Guadalupe Hidalgo, el 30 de abril de ese año el Congreso

mexicano es reunido para ratificar el tratado aceptando la pérdida de Texas y cediendo más de la mitad del territorio nacional.

Durante el periodo comprendido del 26 de septiembre de 1847 al 6 de enero de 1853 ocuparon la presidencia: Manuel de la Peña y Peña, José Joaquín Herrera y Mariano Arista, fortaleciendo al partido moderado y aumentando el distanciamiento con el partido conservador. Los levantamientos de Guadalajara y La Piedad, con apoyo del clero, derivaron en la renuncia de Mariano Arista el 5 de enero de 1853, ocupando su lugar Juan Ceballos en su carácter de Presidente de la Suprema Corte, quién disolvió al Congreso y renunció un mes después para dejar en su lugar al General Lombardini.

El golpe de Estado dado por los conservadores el 1853 regreso a Santa Anna de su exilio y se le investió del poder necesario para gobernar por un año sin Constitución, iniciando su dictadura.

#### *Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución.*

En un intento por organizar la dictadura, Lucas Alamán promulga estas bases el 23 de abril de 1853, las cuales no señalaban un plazo para la convocatoria de un Congreso Constituyente, dando en cierta medida un fundamento jurídico a la dictadura.

Las bases obligaban a las legislaturas locales y demás autoridades con funciones legislativas a entrar en receso con el firme propósito de permitir total libertad al dictador para organizar al país.

Para 1854 no existía ningún avance respecto a la promulgación de una nueva Constitución, durante ese año Santa Anna procedió a la venta de la Mesilla, a cobrar impuestos por ventanas, puertas y animales domésticos, así como hacerse llamar *Su Alteza Serenísima*. A finales de 1854 se prorrogó a favor de Santa Anna el ejercicio de su dictadura e incluso se le facultó para designar a su sucesor.

### I.II.V PERIODO DE 1854-1867

Ante el descontento de los liberales y los excesos de Santa Anna, el 1º de marzo de 1854 se promulga el *Plan de Ayutla*, cuyos puntos principales señalaban el cese en el ejercicio del poder público de Santa Anna, la designación de un Presidente Interino por parte de los representantes de cada Estado y Territorio, los cuales serán su Consejo durante su cargo, la expedición de Estatutos Provisionales en los Estados y Territorios que se adhieran al Plan, la obligación del Presidente Interino de convocar a un Congreso extraordinario a los quince días de haber entrado en funciones para la creación de una nueva Constitución teniendo como base la República representativa popular. Modificado en Acapulco el 11 de marzo de ese mismo año, la esencia del Plan de Ayutla se mantuvo.

En agosto de 1855, el triunfo del Plan de Ayutla obligó a Santa Anna a presentar su renuncia el 12 de agosto de ese año y a embarcarse hacia el exilio, trayendo como consecuencia la convocatoria de un nuevo órgano constituyente.

El 4 de octubre de 1855 es nombrado presidente el General Juan Álvarez de acuerdo a lo establecido en el Plan de Ayutla, instituyendo un gobierno mixto donde destaca la figura de Melchor Ocampo y de Ignacio Comonfort y convocando a un Congreso Constituyente el 16 de octubre de ese año. Para diciembre de ese año, Juan Álvarez fue sustituido por Comonfort en la presidencia y fue nombrado Benito Juárez como Presidente de la Suprema Corte.

El 18 de febrero de 1856 entra en funciones el nuevo Congreso Constituyente y por su parte, Comonfort decreto el 15 de mayo de ese año el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana que recogía varias principios del Plan de Ayutla, este estatuto encontró gran oposición en el



Congreso Constituyente que pidió su desaprobación el 4 de junio de 1856 y del cual no se produjo dictamen alguno, en consecuencia teóricamente estuvo vigente hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

### *Constitución de 1857*

El 5 de febrero de 1857 es jurada la Constitución de 1857 como una respuesta a la dictadura de Santa Anna y el gobierno autoritario de Comonfort, al ser un texto profundamente democrático y antiautoritario, siendo el Poder Ejecutivo particularmente debilitado al presentar un Legislativo unicameral, logrando terminar con un largo periodo de inestabilidad al aplicarse en todo el país, convirtiéndose en una bandera para los liberales y un blanco de ataques para los conservadores.

El texto constitucional depositaba el Poder Legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión que sería integrada por un diputado por cada cuarenta mil habitantes o fracción de veinte mil que duraría en su cargo dos años y sería elegido de manera indirecta en primer grado, existiendo la auto calificación de la elección y no establecía ninguna limitación a la reelección inmediata de los legisladores.

La eliminación del Senado fue un punto de especial controversia en las discusiones para la promulgación del nuevo texto constitucional, el dictamen de la Comisión es clara prueba de esto, al señalar como la realidad política e histórica de nuestro país deja de manifiesto que todas las opiniones y la experiencia norteamericana a favor del Senado como un freno a la promulgación de leyes precipitadas y poco pensadas y como un medio para evitar la corrupción del legislativo no era aplicable a la realidad del México de 1857. La experiencia había mostrado al Senado como una cámara que representaba privilegios e interés particulares, siendo la mayoría de las veces un total freno a las leyes que requería el país y una clara oposición a las asambleas populares, razones que dieron lugar a la eliminación de esta cámara y al ulterior fortalecimiento del Poder Legislativo que debía controlar los actos del Presidente.

Este texto se caracterizo por diversas razones:

1. Respecto al principio de división de poderes altera el equilibrio existente al establecer un Poder Legislativo depositado en una sola cámara bajo la idea que como representantes de la soberanía popular esta era indivisible fortaleciendo a este poder frente al ejecutivo, la disminución de facultades al Presidente de la República y la eliminación de rezagos de control de constitucionalidad por parte del Poder Judicial, exceptuando al juicio de amparo.
2. Nuevo papel entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, al ser visto el primero como la representación de la dictadura que se personalizo en Santa Anna y la idea clara por parte del constituyente de limitar dicho poder.
3. Posibilidad de convocatoria por parte de la diputación permanente sin que exista un control por parte del Ejecutivo respecto a los periodos extraordinarios de sesiones.
4. Se suprime el veto suspensivo de las leyes, otorgándose al Poder Ejecutivo atribución de observación respecto a las leyes, sin que sea vinculatoria para el Congreso.
5. La posibilidad de aprobar una ley sin necesidad de ser turnada al Ejecutivo en caso de urgencia notoria, calificada por dos tercios de los diputados presentes.
6. El unicameralismo representaba un instrumento de poder frente al Ejecutivo.

La Constitución de 1857 tal y como fue aprobada estaba condenada al fracaso, el 8 de octubre de 1857 se instalo el nuevo Congreso y el 1ro de diciembre de ese año Comonfort fue declarado presidente, para el año de 1858 el Presidente de la República ya había manifestado la imposible observancia del texto constitucional y este era atacado por todos sus flancos.

El 17 de diciembre de 1857 se pronunció el Plan de Tacubaya que desconocía la Constitución, reconocía a Comonfort y convocaba a un nuevo Congreso Constituyente, el día 19 de ese mes, el entonces presidente Comonfort se adhirió al Plan de Tacubaya, para enero del año siguiente Zuloaga desconoció a Comonfort y ante tal situación, este último liberó a Juárez, quien como Presidente de la Suprema Corte asumió la presidencia de la República y reinstauró la vigencia de la Constitución de 1857.

Por un lado se tenía al Presidente Benito Juárez quién llegaba al poder mediante el procedimiento establecido en el texto constitucional, y por otro lado fue nombrado presidente provisional por parte de los conservadores a Zuloaga, dando inicio a la Guerra de Reforma que culminaría con la derrota de Miramón y la entrada triunfante del presidente Juárez a la capital el 11 de enero de 1861, el 9 de mayo de ese año se instaló el Segundo Congreso Constituyente y el 11 de junio fue declarado como presidente constitucional de la República a Benito Juárez.

Juárez gobierna un país hundido en la crisis, por un lado la constante resistencia conservadora y por el otro, la pobreza de las arcas públicas que orillan al presidente a decretar la suspensión de la deuda extranjera en 1861, derivando en la intervención extranjera en México hacia octubre de ese año.

En octubre de 1861, Inglaterra, España y Francia firman el *Pacto de Londres* con el firme objetivo de realizar una intervención en México para exigir el pago de la deuda, sin embargo los dos primeros deciden retirarse a principios de 1862 tras negociar con el gobierno mexicano, por su parte, Francia continúa con la intervención bajo los afanes imperialistas de Napoleón III.

A pesar de la defensa de las tropas mexicanas, los franceses controlan la capital en 1864 y el 10 de abril de ese año, Maximiliano de Habsburgo acepta la corona de México que le había sido ofrecida por los conservadores.

Con ideales liberales y bajo la idea de colocar a la monarquía bajo leyes constitucionales, Maximiliano emitió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano donde señalaba que el gobierno mexicano sería una monarquía

moderada, dicho estatuto no llegó a tener una vigencia práctica debido a que el imperio se encontraba en declive. Abandonado por los conservadores y por el clero debido a su política de tolerancia de cultos, cesión de los bienes eclesiásticos al Estado, abolición de diezmos y su legislación más apegada a las ideas liberales que a lo manifestado por los conservadores, repudiado por los liberales y dejado a su suerte por Napoleón, fue fusilado en el cerro de las Campanas en 1867.

El 15 de julio de 1867, el presidente Juárez entra a la ciudad de México dando lugar al restablecimiento de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma, el 14 de agosto de ese año, expidió la *Convocatoria para la elección de los supremos poderes federales*, en dicho documento pidió se pronunciarán sobre la posibilidad de otorgarle al Congreso facultades para reformar el texto constitucional en cinco puntos sin la necesidad de pasar por el complicado proceso de reforma establecido en el artículo 127 sino por la vía ordinaria, dichos puntos eran:

1. Organización bicameral del Congreso mediante el restablecimiento del Senado.
2. Introducción de la figura del veto suspensivo de leyes el favor del Poder Ejecutivo.
3. Señalamiento que los informes que debía presentar el Poder Ejecutivo al Congreso fueran por escrito y no presenciales.
4. Impedimento para que la diputación permanente pudiera convocar libremente a sesiones extraordinarias y que debiera pasar por una serie de filtros.
5. Modificación de la fórmula para sustituir al Presidente de la República.

Estos cinco puntos tendían justamente a eliminar ese nuevo orden y equilibrio de poderes que los constituyentes del 57 habían establecido, se buscaba reforzar al Poder Ejecutivo ante una realidad apremiante que requería un líder para la Nación, pero dichas propuestas no tuvieron la aceptación necesaria para ser aprobadas, es hasta 1874, durante la presidencia de

Sebastián Lerdo de Tejada y tras la muerte de Benito Juárez, que se reforma la Constitución en estos puntos.

Desde la entrada en vigor de la Constitución y hasta 1917, esta fue modificada por 34 Decretos de Reforma, tres por decretos del Ejecutivo en uso de amplias facultades, tres decretos del Congreso con fundamento en el artículo 72 fracción III y 28 decretos del Congreso de reforma constitucional<sup>16</sup>.

El 6 de noviembre de 1874 se restauró el Senado, considerando a los diputados como representantes de la nación electos cada dos años y a los senadores como representantes de los estados electos cada cuatro años y renovados por mitad cada dos años, adecuando los preceptos constitucionales al funcionamiento de un Congreso bicameral.

En un punto que ha sido de gran relevancia en la historia mexicana, la Constitución fue reformada en diversas ocasiones en lo relativo a la reelección presidencial. El texto original no establecía ninguna prohibición respecto a este punto, es hasta el 5 de mayo de 1878, bajo la presidencia de Porfirio Díaz, que el Congreso establece la prohibición de reelección para el presidente para el periodo inmediato; posteriormente, en la segunda presidencia de Díaz, mediante decreto del 21 de octubre de 1887 se elimina la prohibición de reelección inmediata para el presidente pero se mantiene la prohibición para un tercer periodo inmediato; años más tarde, en el decreto del 20 de diciembre de 1890, se retoma el texto original del artículo 78 que no señala ninguna restricción sobre la reelección presidencial. Es hasta el 27 de noviembre de 1911, que mediante decreto de Francisco I. Madero se realiza la última reforma, prohibiendo en definitiva la reelección del presidente y vicepresidente.

Benito Juárez gobernó desde 1857 hasta su muerte en julio de 1872, enfrentó el golpe de Estado de Comonfort, la intervención francesa y el imperio, gobernando la mayor parte del tiempo en el exilio, en consecuencia la mayoría

---

<sup>16</sup> Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coord.), *El proceso constituyente mexicano. a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p.p. 292-293

de las reformas que emprendió a la Constitución de 1857 y de las leyes que expidió fue en uso de facultades extraordinarias que le otorgo el Congreso.

Juárez logra su ultima reelección en 1871 ante el descontento del General Porfirio Díaz, quién lanza el Plan de la Noria contra el gobierno juarista, pero es derrotado en su intento. El 18 de julio del año siguiente, Juárez murió como presidente en funciones, pasando dicho nombramiento a Sebastián Lerdo de Tejada que fungía como presidente de la Suprema Corte.

Lerdo de Tejada continuo con el proyecto iniciado por Juárez y planeo reelegirse para el periodo siguiente, provocando el levantamiento de José María Iglesias, entonces presidente de la Suprema Corte, y de Porfirio Díaz con el Plan de Tuxtepec bajo el principio de la no reelección. Díaz obtiene el triunfo en 1876 y asumió la presidencia interina de la República.

### **I.II.VI PERIODO REVOLUCIONARIO**

Díaz gobernó México por treinta años, en el periodo conocido como *porfiriato*, que se caracterizo por un gran crecimiento económico y paz en el territorio nacional, pero también por el ejercicio de un poder absoluto por parte del General Díaz. Especialmente durante estos años, el pueblo prefirió la paz y estabilidad nacional a el ejercicio de sus derechos, estando aún vigente la Constitución de 1857, se gobernó con ella y a pesar de ella, estableciendo reformas primordialmente en lo relativo a la reelección, bandera inicial de la lucha de Díaz.

Este gobierno fue de grandes contrastes, por un lado el país tenía un crecimiento inimaginable como no había ocurrido en toda su historia como nación independiente, las vías de comunicación crecían y el nombre de México empezaba a escucharse en el ámbito internacional. Por otro lado, el presidente Díaz tenía en sus manos el poder absoluto para gobernar, mantuvo la paz mediante el combate constante de las rebeliones que iban surgiendo y el sometimiento de los disidentes, se rodeo de funcionarios que se dedicaron a

alagar su persona e hicieron envejecer a la clase política junto con el mandatario.

Hacia el año de 1900 los opositores al régimen empezaron a hacer manifiestas sus quejas mediante las agitaciones obreras, las revueltas de los indios yaquis en Sonora y mayas en Yucatán. En 1906 se lanzó el *Programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano*, que establecía entre sus puntos:

1. Reducción del periodo presidencial a cuatro años
2. Supresión de la reelección para presidente y gobernadores
3. Inhabilitación del vicepresidente para desempeñar funciones legislativas o cualquier otro cargo de elección popular

La reacción de Díaz ante el panorama que enfrentaba fue sorprendente para todos, en 1908 declaró al periodista norteamericano James Creelman que el pueblo mexicano estaba listo para elegir a sus gobernantes, dando la bienvenida a la oposición y estaba determinado a dejar el poder para que México fuera finalmente libre.

Ante tan inesperadas declaraciones, en diciembre de ese año se publicó el libro de Francisco I. Madero "*La sucesión presidencial en 1910*", que llamaba a la organización del pueblo para la creación del Partido Antirreeleccionista cuyos principios básicos serían la libertad de sufragio y la no reelección, a lo largo de su texto Madero desarrollaba las causas principales que habían derivado en la realidad que vivía nuestro país en 1908 y exhibía la necesidad de que el pueblo levantara la voz en la búsqueda de ejercer sus derechos y prohibir la reelección presidencial y de los gobernadores ya que la "reelección indefinida es un mal de menos trascendencia por perpetuidad de un ciudadano en el ejercicio del poder, que por la conservación de las prácticas abusivas, de las confabulaciones ruinosas y por la exclusión de otras inteligencias e intereses, que son las consecuencias necesarias de la inmutabilidad de los empleados de

la administración pública”<sup>17</sup>, aceptaba la gran figura que representaba el General Díaz pero planteaba la necesidad que fuera justamente el hombre que trajo paz y estabilidad al país quién culminara su mandato dando libertad y democracia al mismo frente a un México que estaba preparado para ejercer sus libertades y la mayor muestra de eso era el propio texto de la Constitución de 1857.

Madero fue presentado como candidato a la presidencia en 1910, pero Díaz también se presentó a la contienda reelegiéndose y encarcelando a su opositor. El 5 de octubre de ese año, Madero proclamó el *Plan de San Luis* abanderando el sufragio efectivo y la no reelección, declarando nulas las elecciones de ese año, desconociendo el gobierno de Díaz, declarándose presidente provisional y llamando al levantamiento armado. Corría ya el año de 1911 cuando se aceptó la renuncia del general Díaz y de Corral, asumiendo el poder Francisco León de la Barra y convocando a elecciones en los términos de la Constitución de 1857, el 6 de noviembre de ese año Francisco I. Madero fue elegido presidente de la República y José María Pino Suárez vicepresidente.

Madero no se percató de las dificultades que enfrentaba ante la división del ejército revolucionario y la inconformidad de Villa y Zapata por la falta de cumplimiento de las demandas sociales que planteaban, se enfocó en perpetuar el respeto de la Constitución y el Estado de Derecho ante un panorama aún de movimiento armado. Su gobierno sólo duró 16 meses, Madero se enfrentó a la rebelión de Zapata y la inconformidad de diversos grupos que en su momento lo habían apoyado. Finalmente, en febrero de 1913, Madero fue traicionado por Victoriano Huerta, hecho prisionero, obligado a renunciar a su cargo y asesinado en su camino a la prisión junto con Pino Suárez, quedando como presidente interino Lascuráin y posteriormente el

---

<sup>17</sup> Madero González, Francisco, *La sucesión presidencial en 1910*, México, DEBOLSILLO, 2010, p. 122



mismo Huerta con apoyo del Congreso, en la etapa de la historia conocida como la Decena Trágica.

La dictadura de Díaz había generado nuevas esperanzas respecto al experimento democrático que dio origen a la revolución de 1910 y al posterior gobierno de Madero, el fracaso y la traición de este primer régimen democrático puso sobre la mesa el cuestionamiento respecto a este sistema de gobierno en un país con una inexistente consolidación política y cuyas libertades otorgadas sirvieron para derrocar a quién se las concedió. El golpe de Estado de la Ciudadela y la Decena Trágica causaron el desmoronamiento de los ideales democráticos y, en cierta medida, el fracaso de la Revolución Mexicana, entendiendo esta como “un movimiento popular que pugna por la integración racial, independencia verdadera y defensa nacionales; así como por el establecimiento de un estado de justicia social en el que cada uno obtenga la compensación económica que justamente corresponda a sus esfuerzos de producción”, en palabras del General José Álvarez.<sup>18</sup>

### **I.II.VII LEY ELECTORAL DE 1911**

El 19 de diciembre de 1911, Madero promulgo una nueva ley electoral que sería primera en su tipo en nuestro país al reglamentar la creación y vida interna de los partidos políticos y facultarlos para participar en el proceso electoral. Esta ley tuvo como antecedente inmediato la de 1901, la cual no incluye en su texto a los partidos políticos y en consecuencia no formaron parte en las elecciones que acontecieron en 1910.

La Ley Electoral de 1911 representa un parte aguas al incluir la figura de los partidos políticos y los requisitos para su creación dándoles una existencia

---

<sup>18</sup> Álvarez, José, *El verdadero programa de la revolución mexicana*, Editorial Patria Nueva, p.p. 21

jurídica de la cual no habían gozado y que permanece hasta nuestros días, por otro lado, también establecía sanciones a la violaciones de la normatividad electoral mediante la creación de una sanción general para cualquier violación a determinadas partes del texto legal.

Entre las características de este texto normativo destaca que las elecciones seguían siendo indirectas mediante colegios electorales; la declaración de las elecciones las emitía la legislatura local y en el caso de los senadores por el Distrito Federal, era la Cámara de Diputados del Congreso Federal quien hacía la declaratoria; por su parte la elección del presidente, vicepresidente y de los ministros de la corte era calificada por la Cámara de Diputados del Congreso mediante la mayoría absoluta de los votos, en caso de que ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría de votos, era la propia cámara la que realizaba la votación entre los dos candidatos de mayor votación. Otra de las cualidades de esta ley es que establece la secrecía del voto desde la elección primaria, crea la boleta electoral separada del registro de electores y permite la intervención de los partidos políticos en la instalación de las mesas directivas de casilla y mediante la designación de representantes del partido en cada casilla.

Este ordenamiento legal es reformado el 22 de mayo de 1912, introduciendo la elección directa de diputados y senadores, el presidente y vicepresidente serían elegidos de manera indirecta por un periodo de 6 años con imposibilidad de reelección, excepto para la figura del vicepresidente que podría ser elegido presidente pero no en el periodo inmediato, por otro lado se quita la facultad a los partidos políticos de participar en la integración de las mesas directivas de casilla.

Mediante la Ley Electoral de 1911 y sus posteriores reformas de 1912, Madero plasma el cumplimiento de sus ideales que propugno en el Plan de San Luis y fueron la bandera del movimiento armado iniciado en 1910, por un lado el sufragio efectivo que implicaba el respeto y la legalidad del voto de los mexicanos que se hizo más fuerte mediante la elección directa de los

miembros del Congreso, y por otro lado, la no reelección mediante las reformas necesarias para prohibirla.

Madero gobernó con un congreso pluripartidista y opositor, una institución que realmente representó las ideologías existentes en la época, encontrándose en constante conflicto y convirtiéndolo en un contrapeso real para el Ejecutivo Federal.

### **I.II.VIII TEXTO ORIGINAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

Después de las muertes de Madero y Pino Suárez acontecidas en 1913 y ante la presidencia de Huerta, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza promulgó un decreto desconociendo a Huerta y fue seguido por levantamientos a lo largo y ancho del país.

El 26 de marzo de 1913 se firma el *Plan de Guadalupe* por medio del cual se desconocía a los tres Poderes de la Federación, se organizaba un ejército constitucionalista para restablecer la observancia de la Constitución de 1857, se nombraba a Carranza como primer jefe y se le designaba como presidente interino cuando el ejército constitucionalista ocupara la Ciudad de México con la obligación de convocar a elecciones.

Ante la fuerza del ejército constitucionalista, Huerta es obligado a dejar el poder y es sustituido por Venustiano Carranza el 20 de agosto de 1914, con el objetivo de limar asperezas entre los diversos grupos, en octubre de ese año se realiza la Convención de Aguascalientes para unificar objetivos respecto al rumbo que debió tomar el país, mediante un *Manifiesto a la Nación* del 6 de noviembre se da a conocer la determinación de la convención de nombrar presidente interino a Eulalio Gutiérrez con la aprobación de Villa Y Zapata, pero ante la renuencia de Carranza se reinicia el conflicto.

El triunfo del bando de Carranza lo llevo al poder en 1915, la idea de restaurar la Constitución de 1857 fue abandonada ante la realidad

prevaleciente en el país, convocándose a un nuevo Congreso Constituyente el 19 de septiembre de 1916, el cual quedó instalado en Querétaro el 21 de noviembre de ese año.

El 30 de noviembre de 1916 se elige la mesa directiva presidida por Luis Manuel Rojas y se designa a la Comisión de Constitución formada por Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Enrique Recio y Alberto Román. El 1º de diciembre, Carranza presenta su proyecto de Constitución reformada, en dicho proyecto se le despoja al Poder Legislativo de la fuerza con que había sido dotado en la Constitución de 1857 dándole mayor libertad de actuación al Ejecutivo como resultado de un análisis histórico de las consecuencias de un Legislativo fuerte frente a un Ejecutivo sometido a este, el proyecto fue aprobado prácticamente en su totalidad.

El 31 de enero de 1917 se firmó y protestó la Constitución, llamada *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857*, esto debido a que la convocatoria del Congreso Constituyente daba la facultad de reformar el texto constitucional más no de expedir uno nuevo. La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entro en vigor el 1º de mayo de ese año.

La Constitución de 1917 fue el primer texto social en el mundo que incluía un catálogo de derechos fundamentales y sociales resultado de los ideales revolucionarios, por otro lado establecía un Poder Ejecutivo fortalecido frente a un Legislativo bicameral y limitado frente a la figura presidencial.

El Poder Legislativo se divide en Cámara de Diputados y de Senadores. La de Diputados se integra por representantes de la nación elegidos cada dos años de manera directa, mientras que los senadores son representantes del pacto federal elegidos mediante voto directo durando en su cargo cuatro años y renovándose por mitad cada dos años, dos por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La calificación de las elecciones correspondía a cada cámara del Congreso General y sus resoluciones eran definitivas e inatacables.

El texto original de la Constitución de 1917 no establecía ninguna prohibición a la reelección inmediata de los legisladores, únicamente señalaba

la prohibición tajante a la reelección del titular del Poder Ejecutivo Federal al establecer en su artículo 83º "... y nunca podrá ser reelecto".

Fue justamente la parte final del artículo 83 relativa a la no reelección del Presidente, la que causo controversia al ser discutido el dictamen de la Comisión, ya que algunos constituyentes como el C. Calderón, consideraba que la palabra "nunca" implicaba que ningún ciudadano podría ocupar nuevamente la presidencia a pesar de ser distinguido "por su buena labor de administración"- es palabras de Calderón- , considerando este principio como antidemocrático y como una necesidad que la historia del país obligo a aceptar, pero señalaba que la Constitución instauraba otros medios para garantizar que nadie tuviera el poder absoluto y que debía abrirse la posibilidad de una reelección dejando pasar un periodo mediante la sustitución de la palabra "nunca" por el vocablo "no". Causa curiosidad la intervención del C. Martínez de Escobar que señalaba estar de acuerdo con dejar la palabra "nunca" en el texto, ya que si un presidente de "alta talla política" apareciera en escena y por dicho precepto constitucional no pudiera volver a ejercer el poder, siempre existiría la posibilidad de reformar el texto constitucional para dar paso a esta posibilidad, hechos que se suscitarían años después con el gobierno de Obregón.

El constituyente de 1916-17 entendió la lección de la historia, dando lugar a una Constitución que establece un gobierno fuerte a la cabeza de un presidente con amplias facultades, colocándolo como vértice político dentro del Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 es el texto constitucional que más equilibrios a favor del Ejecutivo da, como consecuencia de la historia político-constitucional que nace de la Revolución, se vivía una época de gran inestabilidad política y desconfianza, la experiencia del gobierno maderista había dejado de manifiesto la necesidad de dar al Jefe de Estado y Jefe de Gobierno todas las facultades que fueran necesarias para dirigir al país.

El clima que vivía el país era turbulento, los Carrancistas se enfrascaron en conflictos y divisiones internas que derivaron en la muerte de Carranza en 1920, asumiendo la presidencia provisional Adolfo de la Huerta y posteriormente Álvaro Obregón.

El país se encontraba militarizado y cada oficial del ejército se sentía con derecho de ser tomado en cuenta en el reparto del poder político, era inminente poner en orden a los jefes militares que se disputaban entre sí el poder.

La Constitución de 1917 no fue resultado de un pacto político, por lo cual debía ser acompañada por condiciones de estabilidad, las cuales no existían. En 1929, después de la muerte de Obregón, se sientan las bases para lograr ese pacto político, Plutarco Elías Calles, como sucesor de Obregón, da una solución eficaz y políticamente poderosa, la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que se convertiría en el medio para cobijar todas las fuerzas políticas y los jefes militares que eran una constante amenaza a la estabilidad nacional.

El PNR significó un complemento a la estructura del Estado y un instrumento para pacificar al país y subordinar a los jefes militares bajo la figura del jefe Máximo que se materializaba en la persona de Calles, que se convirtió en el gran decisor de las cuestiones políticas.

### **I.II.IX REFORMA DE 1933**

Podemos establecer como un antecedente a las reformas constitucionales suscitadas en 1933, el informe presidencial del 1 de septiembre de 1928 del entonces presidente, General Plutarco Elías Calles, quien señala que a pesar de las manifestaciones constantes para que permanezca en el poder y prolongue su mandato, se niega a hacerlo por la necesidad de dar al país el paso de un régimen de caudillos de la Revolución al de un régimen de instituciones, este paso lo inicio con la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929.

La creación del PNR, que buscaba controlar las fuerzas existentes en el país derivadas de la Revolución, tuvo éxito a nivel federal, pero le era imposible lograrlo con todas las estructuras políticas prevalecientes en los Estados, hacia los años treinta, las maquinarias locales tenían una fuerte influencia en la designación de cargos a legisladores, manteniendo de manera permanente presencia de sus miembros en la legislatura federal, los cuales dependían de los intereses de los caciques y líderes locales para poder ser reelegidos, la reforma que estableció la no reelección de los legisladores buscaba romper esa relación con las fuerzas políticas locales y fortalecer al liderazgo nacional del partido. Por otro lado, las legislaturas locales solían abusar de su autoridad e incluso actuar contra el gobernador, provocando que este último se aliara con la Presidencia de la República para declarar la desaparición de poderes en el Estado y restablecer el poder de su gobernador, como sucedió en Nayarit y Aguascalientes, esto derivó en la reforma que hizo extensiva la no reelección para las autoridades locales y la posterior determinación de desaparecer los partidos locales existentes.

Las discusiones sobre las reformas de 1933 iniciaron en enero de 1932, cuando se celebró el Congreso Nacional de Legislaturas que reunía a los diversos líderes de los partidos locales y en consecuencia rechazaron cualquier reforma que fortaleciera al CEN del PNR a costa de las organizaciones locales. Posteriormente, el 30 y 31 de octubre de 1932, se celebró la Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario en Aguascalientes, donde se aprobaron las reformas antirreeleccionistas a la Constitución en aras de permitir la entrada de nuevos líderes políticos al ejercicio del poder y evitar el monopolio del mismo.

La exposición de motivos de la reforma de 1933 señala los antecedentes históricos, la idiosincrasia del pueblo mexicano y la realidad política y social del país como las razones para establecer el principio de No Reelección en la Constitución, pero las razones dadas únicamente aludían al titular del ejecutivo.

Las reformas aprobadas en 1933 establecieron:

- Prohibición absoluta de la reelección al cargo de Presidente de la República, ya sea como constitucional, interino, provisional o sustituto cuando hubiera ocupado el cargo con cualquiera carácter.
- Prohibición absoluta de reelección de gobernador constitucional y de reelección para el periodo inmediato para quien ocupara el cargo de gobernador sustituto, interino o provisional
- Los gobernadores no podían ser electos como legisladores federales durante el periodo de su encargo,
- Prohibición de reelección para el periodo inmediato, para los ciudadanos que fueran diputados o senadores propietarios del Congreso de la Unión.
- Impedimento de reelección para el periodo inmediato, para los diputados o senadores propietarios de las legislaturas locales.
- Imposibilidad que los funcionarios de los Ayuntamientos sean reelegidos para el periodo inmediato.
- Ampliación del periodo de los diputados a tres años.
- Ampliación del cargo de senador a seis años.

Las reformas constitucionales aprobadas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933.

Jeffrey Weldon señala que hubo dos razones básicas para estas reformas<sup>19</sup>:

---

<sup>19</sup> WELDON, Jeffrey, “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el “Maximato”: Las reformas no-reeleccionistas de 1933” en Dworak, Fernando (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México, Fondo de Cultura Económica, Cámara de Diputados, 2003, p. 34



- Contribuir a la centralización de poderes en torno a las dependencias federales del gobierno en manos del liderazgo del partido, específicamente de Plutarco Elías Calles, fortaleciendo el presidencialismo.
- Acelerar la centralización del poder en el nivel nacional, como parte de un proyecto mayor para debilitar a partidos y maquinarias políticas locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario.

De la situación política existente en el país en la década de los treinta, podemos determinar que las razones de la no reelección tuvieron que ver ,más con la incapacidad del CEN del PNR para controlar las legislaturas y poderes facticos locales que con la continuidad de un principio revolucionario defendido por Madero, esta reforma fue la medida política que dio solución a los constantes temores de una rebelión.

La reforma trajo diversas consecuencias, algunas buscadas desde un inicio y otras derivadas de la evolución política que sufrió el país y el propio PNR. Respecto a las primeras, podemos decir que se estableció una disciplina de partido, mediante una estructura vertical, ya que la continuidad de una carrera política dependía directamente de la designación del CEN para algún cargo de elección popular, alineándose a los principios de este y alejándose del electorado y otros poderes locales que lo hubieran apoyado antes de la reforma.

Una consecuencia paralela de esta reforma fue el surgimiento del presidencialismo, aunque no fue directamente su causa, ayudo a su establecimiento. Lázaro Cárdenas realizo una serie de reformas al PNR durante su presidencia, convirtiéndose en jefe de facto del partido, derivado de lo cual todo mecanismo de control entre el presidente y el líder del Partido se perdió, dando el control del Congreso al titular del Poder Ejecutivo, naciendo el presidencialismo mexicano y siendo el presidente el controlador de todos los factores de poder del Estado.

Fueron las reformas de 1933 las que dieron nacimiento al texto actual de la Constitución en lo relativo a la no reelección inmediata para legisladores tanto federales como locales y para gobiernos municipales, así como la no reelección definitiva para los titulares del Poder Ejecutivo federal y locales, respondiendo a la situación política que vivía el país en esa década y la necesidad del PNR de consolidar su poder.

### **I.III MARCO CONSTITUCIONAL**

La composición actual del Congreso de la Unión es el resultado de una serie de reformas constitucionales acaecidas a partir de 1963 que permitieron la apertura a la oposición y la transición a un sistema democrático de manera pacífica.

Hasta 1963, los integrantes de la Cámara de Diputados se elegían mediante el sistema de distritos uninominales y de mayoría relativa, en ese año se introduce la figura de los diputados de partido mediante el sistema de representación proporcional, que permitía a los partidos minoritarios tener representación en la cámara si alcanzaban en 2.5% del total de la votación emitida. Esta reforma fue un fracaso ya que muchos de los partidos opositores no alcanzaban ni siquiera ese porcentaje y el PAN se hundió en una crisis interna que le impidió presentarse a las elecciones presidenciales de 1976.

Para solucionar el panorama de los partidos minoritarios, en 1977 se estableció el sistema mixto para la elección de los diputados mediante 300 distritos uninominales y cuatro circunscripciones plurinominales, elevando el número de diputados de 277 a 400, utilizando la *cuota de Hare y restos mayores*, pero las elecciones de 1982 y 1985 dejaron de manifiesto las

limitaciones de esta reforma, ya que los partidos minoritarios empezaban a competir entre sí sin afectar al PRI.

La solución a estas limitantes fue la reforma de 1986 que incremento a 200 el número de escaños de representación proporcional, pasando a integrar la cámara 500 diputados. Hacia 1994 se realizo otra reforma que eliminó la cláusula de gobernabilidad y estableció limitaciones a la sobrerrepresentación.

La última reforma realizada fue la de 1996 que aumentó el porcentaje mínimo de votación nacional para mantener el registro y modifico los porcentajes de sobrerrepresentación para el partido mayoritario.

Por otra parte, el Senado de la República se mantuvo sin modificaciones hasta la reforma de 1993, dicha reforma estableció la elección de cuatro senadores por Estado, tres por mayoría relativa y uno de primea minoría, pasando de 64 a 128 integrantes de la cámara.

Este mecanismo de elección se reformo nuevamente en 1996, estableciendo la elección de tres senadores por Estado, dos de mayoría relativa y uno de primera minoría, y otros 32 senadores de representación proporcional.

Actualmente, el Poder Legislativo se encuentra regulado en los artículos 50 al 78 de la Constitución respecto a su integración y facultades.

El texto constitucional señala que la Cámara de Diputados está integrada por representantes de la Nación electos cada tres años, 300 por el principio de mayoría relativa y 200 mediante el sistema de representación proporcional.

Por otro lado, la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores elegidos cada seis años, en cada Estado y en el Distrito Federal, se eligen dos senadores de acuerdo al principio de mayoría relativa y uno de primera minoría. Los 32 senadores restantes se eligen mediante el sistema de representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal nacional.

El artículo 59 constitucional establece la prohibición de reelección inmediata para los legisladores propietarios, pero deja abierta la posibilidad de reelección si media un periodo entre una elección y otra.

La Constitución establece la creación del Instituto Federal Electoral que es el encargado de declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, así como otorgar las constancias respectivas. Por otro lado, se faculta al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver las impugnaciones relativas a la declaración de validez, otorgamiento de constancias y asignación de diputados y senadores, de acuerdo a lo establecido en el artículo 60 constitucional.

El texto constitucional establece en su artículo 64 que el Congreso tendrá dos periodos ordinarios de sesiones, uno a efectuarse a partir del primero de septiembre de cada año que no podrá alargarse hasta el 15 de diciembre, salvo cuando el Presidente de la República inicie funciones, y el segundo a partir del primero de febrero que no podrá prolongarse más allá del 30 de abril de ese año. La Comisión Permanente tiene la facultad de convocar a sesiones extraordinarias para determinados asuntos.

Los artículos 71 y 72 constitucionales establecen lo relativo a la iniciativa y formación de leyes, otorgándole facultad de iniciativa a cualquiera de las dos cámaras del Congreso que fungirá como cámara de origen y la otra como cámara revisora, excepto respecto a aquellos asuntos que sean facultad exclusiva de alguna de las cámaras.

Las facultades del Congreso están establecidas en los artículos 73 a 77 de la Constitución, diferenciando entre las generales y aquellas que son exclusivas de cada una de las cámaras. Respecto a las facultades del Congreso podemos señalar:

- Admitir nuevos Estados
- Formar nuevos Estados dentro de los límites existentes
- Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación

- Imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto
- Dar las bases para que el Poder Ejecutivo pueda celebrar empréstitos
- Impedir restricciones al comercio entre Estado y Estado
- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, cinematografía, comercio, juegos y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y en materia laboral
- Crear y suprimir empleos públicos
- Realizar la declaración de guerra
- Expedir leyes respecto a las presas de mar y tierra y sobre derecho marítimo de paz y guerra
- Legislar en materia de instituciones armadas de la Unión
- Reglamentar lo relativo a la Guardia Nacional
- Dictar leyes sobre nacionalidad, extranjeros y salubridad general
- Dictar leyes sobre vías generales de comunicación
- Legislar en materia de moneda
- Fijar leyes en relación a terrenos baldíos
- Expedir leyes de organización del Cuerpo Diplomático y Consular mexicano
- Establecer los delitos de carácter federal
- Conceder amnistías
- Expedir leyes de coordinación en materia de seguridad pública
- Legislar en materia de fiscalización

- Expedir leyes en materia de educación y cultura
- Conceder licencia al Presidente de la República y designar al ciudadano que deba sustituirlo
- Aceptar la renuncia de3l cargo de Presidente de la República
- Expedir leyes en materia de contabilidad
- Legislar todo lo relativo al establecimiento de contribuciones
- Legislar respecto a la Bandera, Escudo e Himno Nacionales
- Expedir leyes estableciendo la concurrencia de los diversos niveles de gobierno respecto a asentamientos humanos
- Expedir leyes sobre planeación nacional
- Legislar en materia económica
- Expedir leyes en materia de inversión extranjera
- Establecer la concurrencia en materia de medio ambiente
- Legislar respecto a la materia de lo contencioso administrativo
- Expedir leyes en materia de protección civil
- Legislar en materia de deporte
- Regular la materia de turismo
- Expedir leyes en materia de pesca y acuacultura
- Legislar en materia de seguridad nacional
- Expedir leyes que regulen a las sociedades cooperativas
- Expedir leyes de coordinación para los diferentes niveles de gobierno en materia de cultura
- Legislar en materia de protección de datos personales

- Expedir las leyes necesarias para cumplir con las facultades que le otorga la Constitución

La Cámara de Diputados tiene como facultades exclusivas expedir el Bando Solemne de declaración de Presidente Electo, coordinar y evaluar las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, hacer la declaratoria de procedencia penal contra servidores públicos, revisar la Cuenta Pública, entre otras que le confiere la Constitución.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores son en materia de política exterior, ratificar el nombramiento hecho por el Presidente de la República respecto al Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y jefes superiores de las fuerzas armadas, autorizar la salida de tropas nacionales del territorio nacional, autorizar al Presidente de la República el uso de la Guardia Nacional fuera de sus Estados, declarar la desaparición de poderes en los Estados, resolver los conflictos entre los poderes de un Estado, ser jurado de sentencia cuando conoce de un juicio político, designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolver los conflictos de límites entre los Estados y los demás que le confiere la Constitución.

El texto constitucional establece en su artículo 78 la figura de la Comisión Permanente, integrada por 19 Diputados y 18 Senadores, este órgano desempeña las funciones que le otorga la Constitución durante los recesos del Congreso General.

Adicional a esto, la Constitucional establece la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados encargada de apoyar a esta cámara en la revisión de la Cuenta Pública de la Federación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la composición del Congreso, sus facultades y los órganos auxiliares del mismo.

## **I.VI MARCO LEGAL**

El Congreso de la Unión es regulado en su integración y funciones por ordenamientos diferentes a la Constitución, entre ellos el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su Título Tercero.

Dicho ordenamiento establece la forma de elección de los miembros del Congreso de la Unión y el procedimiento a seguir para la repartición de escaños mediante el principio de representación proporcional.

Por otro lado, lo relativo a las impugnaciones de la elección de Diputados y Senadores por cualquiera de los dos principios se encuentra estableció en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Una de las facultades más importantes que tiene cada una de las cámaras en la autorregulación, la facultad de emitir su propia ley orgánica.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos data de septiembre de 1999 y establece la estructura y funcionamiento de cada una de las cámaras, basando su estructura en el uso de comisiones.

A pesar de que cada una de las cámaras tiene sus peculiaridades su base estructural es muy similar, estableciendo como órgano de dirección a la Mesa Directiva integrada por un Presidente, Vicepresidentes y Secretarios, su función principal es conducir las sesiones de la Cámara y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno, así como la legalidad del trabajo legislativo.

Uno de los elementos fundamentales en el funcionamiento de las cámaras son los Grupos Parlamentarios, que son el conjunto de legisladores según si afiliación de partido, requiriéndose un mínimo de cinco legisladores para su integración, los cuales nombrarán un Coordinador que expresara la voluntad de su Grupo Parlamentario y representara sus intereses en la Junta de Coordinación Política.



El órgano más importante para coadyuvar a la toma de decisiones dentro de cada una de las cámaras es la Junta de Coordinación Política, esta se encuentra integrada por los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario entre los cuales se nombrará un Presidente, dicho cargo se rota cada año legislativo. La función principal de la Junta de Coordinación Política es alcanzar acuerdos entre los diferentes Grupos Parlamentarios con el objetivo de sacar adelante la agenda legislativa en el Pleno, sus atribuciones están establecidas expresamente en la Ley Orgánica del Congreso.

La Ley Orgánica del Congreso basa el trabajo de las cámaras en el uso de comisiones constituidas por el Pleno con el objetivo de coadyuvar al cuerpo legislativo en su labor, dichas comisiones pueden ser ordinarias o permanentes, aquellas establecidas por reglamento pasando de una legislatura a otra; especiales o transitorias que se constituyen para asuntos determinados y una vez dictaminado dicho asunto desaparecen; de investigación cuyo objetivo es conocer a fondo determinado hecho que afecta a la población de acuerdo a la facultad establecida por el párrafo tercero del artículo 93 constitucional; y las comisiones conjuntas que están integradas por miembros de ambas cámaras.

Aunado a la labor de las comisiones, el Pleno puede crear comités que son órganos auxiliares en actividades de la Cámara, realizando trabajos distintos a los realizados por las comisiones. Entre estos se encuentran los denominados “grupos de amistad”, para la atención de las relaciones bilaterales con órganos de representación popular de países con los cuales México tiene relaciones diplomáticas.

La Ley Orgánica también establece una serie de órganos técnicos y administrativos para una atención eficiente de las necesidades de cada una de las cámaras en esta materia, entre estos se encuentran una Secretaría General, una Secretaría de Servicios Parlamentarios y una Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros en el caso de la Cámara de Diputados; la Cámara de Senadores cuenta con una Secretaría General de Servicios Administrativos y unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva.

La Ley Orgánica también establece lo relativo a la integración y funcionamiento de la Comisión Permanente en relación a lo establecido por el texto constitucional.

En uso de la facultad de autorregulación, en 1934 se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dicho reglamento establece las bases de los que posteriormente sería la Ley Orgánica del Congreso y regula lo relativo a las sesiones ordinarias y extraordinarias, la forma de llevar a cabo las discusiones en el Pleno y el proceso de creación legislativa.

El Congreso de la Unión es el único de los tres poderes que tiene la facultad de otorgarse a si mismo su reglamento, siendo de gran importancia dicha potestad para su funcionamiento interno.

## CAPITULO II

### LA REELECCIÓN LEGISLATIVA

#### II.I DOCTRINA Y PENSADORES

Benito Nacif escribió en 1997 un interesante trabajo sobre la rotación de cargos legislativos derivado de la reforma constitucional de 1933 y su papel en la centralización del poder hacia el partido hegemónico.

Hacia 1930 la dirigencia del PNR se dio cuenta que era incapaz de mantener satisfechas a todas las fuerzas que lo integraban y que dicha situación amenazaba con romper el débil equilibrio que se mantenía después del triunfo revolucionario. Las elecciones de 1932 pusieron en evidencia la falta de fortaleza del CEN del PNR para imponer su política de circulación de cuadros, lo que derivó en la reforma de 1933 que prohibió la reelección inmediata de los legisladores estableciendo la rotación forzosa de los cargos en el Congreso.

Esta reforma puso en manos del CEN del PNR un sistema nacional de rotación de cargos como parte de una política de apertura del partido para poder integrar las figuras emergentes y controlar desde el centro los diversos grupos que se integrarían a sus filas. Los políticos en sus cargos y fuera de ellos se volvieron completamente vulnerables y dependientes del mecanismo más extendido y eficaz de promoción política: el partido de la revolución.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Nacif, Benito, "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", *Política y Gobierno*, número 1, volumen 4, primer semestre 1997, pp. 124,

[http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_XI\\_N1\\_2004/Benito\\_Nacif\\_p-9-42.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XI_N1_2004/Benito_Nacif_p-9-42.pdf)

De acuerdo a Nacif, esta política de “puertas abiertas” pretendía incorporar todos los movimientos y asociaciones locales que se encontraban fuera del partido y que podrían representar una amenaza para que el PNR colocara en los cargos de representación a su gente. La rotación forzosa de los cargos legislativos derivada de la reforma de 1933 permitió que todas las asociaciones y personalidades que se integraran al partido tuvieran asegurado, en un momento dado, su incorporación a los cuerpos legislativos tanto federales como locales.

A pesar del hecho que el instrumento de rotación de cargos con que contaba el partido hegemónico generaba grandes obstáculos para el nacimiento de la oposición, empezaron a aparecer disidentes al partido, los cuales buscaban obtener el triunfo a través de las candidaturas independientes. La solución a esta amenaza fue la introducción en la legislación electoral de 1946 de la nominación partidista de los candidatos por parte de un partido político legalmente reconocido, lo cual generó la necesidad de formar partidos en un sentido formal e institucionalizarlos para tener la capacidad de postular candidatos, pero la existencia de la prohibición a la reelección no generaba incentivos para que esto sucediera, con las posteriores reformas constitucionales y la apertura del Congreso, se logró la participación de la oposición en el mismo.

Ciertamente la rotación de los cargos legislativos fue pieza clave para el fortalecimiento del PRI y su predominio por tantas décadas en el poder, esto solo se pudo lograr a través de la prohibición a la reelección inmediata de los legisladores y la institucionalización de los partidos, cerrando las puertas al nacimiento de una oposición competitiva y marcando la pauta y las reglas del juego para que la verdadera competencia se diera al interior del PRI en busca de los puestos y la carrera política que este podía ofrecer.

En relación directa con el punto antes señalado, se presenta la hipótesis de la responsabilidad invertida. Esta hipótesis se basa en el hecho que la responsabilidad de los legisladores aumenta hacia el partido político y el poder ejecutivo, mediante un sistema de recompensas con candidaturas y cargos

dentro de alguno de los tres poderes, esto como consecuencia directa de la no reelección y la necesidad que tienen los congresistas que al terminar su periodo deben presentarse ante los líderes de su partido político en busca de continuar con su carrera en el sector público.

En la teoría política, este problema se puede observar desde el binomio principal-agente, que expresa una relación de un mandante y un mandatario, mediante la cual los primeros delegan un poder a sus representantes, a cambio del cual éstos se comprometen a rendirle cuentas a sus electores. De esta relación se derivan dos problemas, los cuales son agudizados por la falta de reelección en el sistema electoral mexicano.

Por un lado, el agente o mandatario no tiene incentivos para actuar conforme lo espera su mandante, es decir, el electorado, ya que este prácticamente no figura durante la gestión del legislador y no se encuentra con la posibilidad de exigir una determinada conducta de su representante en el Congreso.

Por otro lado, cuando termina el periodo electoral, que deriva en la selección de los representantes en el Congreso, el electorado y sus intereses dejan de ser relevantes para aquel que ya fue declarado ganador de un puesto de elección popular, ya que no existe ningún mecanismo efectivo de rendición de cuentas que pueda hacer valer el representado. En ese momento, a quien se le rinde efectivamente cuentas es al partido político, ya que éste sí posee facultades para sancionar o incentivar a sus legisladores.

De esta forma se actualiza la hipótesis de la responsabilidad invertida, el legislador es políticamente responsable frente a su partido y el mandante original, que era el electorado, le sede su lugar a los diversos líderes de cada partido político quienes evaluarán al final el desenvolvimiento de sus afiliados y como estos protegieron sus intereses mientras estuvieron en el poder.

Por otro lado, a lo largo de los años se han realizado diversos estudios y propuestas sobre la reelección, uno de los trabajos más interesantes ha sido el de Emma Campos, que realiza un estudio cuantitativo para conocer las

características de la carrera parlamentaria en México y como la no reelección ha impactado en el desenvolvimiento del Congreso de la Unión hasta 1997.

Aquellos detractores de la reelección inmediata de los legisladores han señalado que los políticos van de una cámara a otra y luego regresan a la primera, obteniendo de esta manera experiencia en el área legislativa y generando un Congreso con personas experimentadas y conocedoras del arte de legislar, pero el trabajo de Emma Campos deja de manifiesto que existe una gran cantidad de amateurs en el Congreso a pesar de existir la reelección no consecutiva, solo el 14% de los diputados de 1934 a 1997 tenían experiencia previa como diputados federales

Por otra parte, los miembros del Congreso no se reeligen por los mismos distritos o estados, lo que implica empezar desde cero el trabajo respecto a estos distritos y eliminar la necesidad de generar nexos con el electorado que los eligió, los resultados de este estudio muestran que más de la mitad de los legisladores se reeligen por otro distrito, aunado a esto es importante el tiempo que se deja pasar, después de la restricción constitucional, para buscar nuevamente la elección en el Congreso, generando una pérdida de la experiencia adquirida y la necesidad de actualizarse ante los últimos acontecimientos ocurridos tanto dentro como fuera de cada una de las cámaras del Congreso.

La importancia de este análisis radica en que muestra con hechos irrefutables que la prohibición de la reelección inmediata ha generado un Congreso ineficiente, sin continuidad en los trabajos y con la imposibilidad de generar una carrera parlamentaria y cuadros eficientes al interior de cada una de sus cámaras, lo cual repercute de manera directa en la calidad de las leyes que se discuten en el pleno y en constantes cambios legislativos que más allá de promover la mejoría del país, generan un gasto irracional en la creación de nuevas estructuras y líneas de acción que no consideran, en la mayoría de los casos, lo trabajado en legislaturas anteriores.

Existen muchos factores, esencialmente políticos, que han impedido que la reforma para permitir la reelección inmediata de los legisladores sea

aprobada y ante el nuevo ambiente político-electoral que se vive en el país, esta posibilidad es más remota.

En las últimas elecciones de 2009 la integración de la cámara de diputados se modificó sustancialmente, la evolución que ha sufrido es importante para la aprobación de esta reforma (Cuadro 1), ya que mientras el 40.62% del Senado sigue siendo panista, el PRI ha recuperado la mayoría en la cámara de diputados con el 48.20%, esto implica que para aprobar la reforma en la Cámara de diputados, se requiere la alianza de todos los partidos contra el PRI, que es el principal detractor de esta reforma. Este hecho es prácticamente imposible, por una parte el PRD, que alinearía a toda la izquierda, contempla dentro de sus documentos básicos la no reelección, anulando la posibilidad de votar a favor de una reforma de este tipo. Por otro lado, el PVEM en las últimas fechas ha actuado al lado del PRI, convirtiendo la posibilidad de aliarse en su contra en un hecho remoto. .

A nivel local el panorama no es muy alentador, el 57.5% de los Estados están gobernados por el PRI, actualmente los gobernadores tienen gran influencia dentro de sus estados y en el Congreso, lo que podría impedir que se alcance el número de legislaturas locales que señala la Constitución para su reforma.

La posibilidad que tiene esta reforma para ser aprobada, es que el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera alinee los intereses de su bancada y del bloque de gobernadores priístas que actualmente están al frente de 19 entidades federativas. El Senador Beltrones ha manifestado su apoyo a este tipo de reforma, teniendo una influencia importante al interior y exterior de su partido, sería una pieza clave para lograr la aprobación de esta reforma y alcanzar la mayoría de las legislaturas locales que señala el texto constitucional.

Fuera de esta opción, no existe un panorama favorable para que la presente iniciativa forme parte del texto constitucional en fechas cercanas.

Cuadro 1. Evolución de la composición de la Cámara de Diputados 2006-2009

DIPUTADOS FEDERALES	PAN	PRI-PVEM	PRD-PT-CONV					
DIP FED MR 2006	137	65	98					
PORCENTAJE	45.60%	21.60%	32.60%					
	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	CONV	NA	PSD
DIP FED RP 2006	69	41	36	17	13	11	9	4
PORCENTAJE	34.50%	20.50%	18.00%	8.50%	6.50%	5.50%	4.50%	2.00%
<b>TOTAL</b>	<b>206</b>	<b>104</b>	<b>126</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>4</b>
<b>PORCENTAJE</b>	<b>41.20%</b>	<b>20.80%</b>	<b>25.20%</b>	<b>3.80%</b>	<b>3.20%</b>	<b>3.20%</b>	<b>1.80%</b>	<b>0.80%</b>

DIPUTADOS FEDERALES	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	CONV		
DIP FED MR 2009	67	188	37	4	3	1		
VOTOS	9,549,798.00	12,520,418.00	4,164,393.00	142,874.00	84,207.00	4,546,795.00		
PORCENTAJE	27.98%	36.68%	12.20%	0.41%	0.24%	13.30%		
	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	CONV	NA	IND
DIP FED RP 2009	74	53	31	17	10	7	7	1
VOTOS	9,714,181.00	12,809,365.00	4,228,627.00	2,326,016.00	1,268,125.00	854,347.00	1,186,876.00	
PORCENTAJE	37.00%	26.50%	15.50%	8.50%	5.00%	3.5	3.5	0.5
<b>TOTAL</b>	<b>141</b>	<b>241</b>	<b>68</b>	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>1</b>
<b>PORCENTAJE</b>	<b>28.20%</b>	<b>48.20%</b>	<b>13.60%</b>	<b>4.20%</b>	<b>2.60%</b>	<b>1.60%</b>	<b>1.40%</b>	<b>0.20%</b>



## II.II PROS Y CONTRAS DE LA REELECCIÓN

En los primeros años posteriores a la reforma de 1933, el sistema de rotación forzosa de los cargos legislativos dio las condiciones necesarias para un control centralizado del proceso de nominación de candidatos y la integración de los cargos en las cámaras al sistema de patronazgo presidencial, ya que al conformarse y consolidarse el partido hegemónico, la figura del líder del partido y del Presidente de la República prácticamente se fusionaron en una sola persona, teniendo el Presidente en turno la última palabra respecto a la determinación de los candidatos a los puestos de elección popular, funcionando como un sistema de castigos y recompensas para los integrantes del partido político.

Por otro lado, esta determinación provocó inexistencia de incentivos para la creación de partidos locales e incluso nacionales de oposición, debido a que si la oposición lograba conquistar algún puesto de elección popular, el legislador se encontraba imposibilitado para continuar en el mismo una vez terminando su periodo, causando la pérdida de interés para mantener los vínculos con el partido que lo llevó al poder, siendo únicamente el PRI la institución capaz de ofrecer a los políticos una carrera permanente en la función pública. Esta situación se resolvió con las posteriores reformas que dieron apertura para la entrada de la oposición al Congreso y su sobrevivencia dentro del esquema de control absoluto del PRI, pero a nivel estatal y municipal se puede apreciar la mínima existencia de partidos políticos locales.

Las consecuencias que ha traído la prohibición del artículo 59 constitucional respecto a la reelección inmediata, se han hecho más visibles con la llegada de la oposición al Congreso y la paulatina disminución en el poder del que fuera el partido hegemónico.

Entre los resultados más notorios de esta disposición constitucional, encontramos que el compromiso político es con el grupo que llevó al legislador a ocupar un cargo de elección, provocando un descuido respecto al electorado y rompiendo el vínculo en que se basa la rendición de cuentas, ya que

actualmente no existe ningún mecanismo efectivo por medio del cual la base electoral pueda calificar la labor de sus representantes.

Otro aspecto de gran relevancia es la falta de profesionalización entre los miembros del Congreso, especialmente respecto a los diputados, al durar su periodo únicamente tres años, el primero de ellos lo gastan adaptándose a su nuevo rol dentro de la cámara y entendiendo a fondo su funcionamiento, el segundo año se dedican a legislar y el último año de su periodo lo utilizan para buscar que su partido político lo coloque en algún otro puesto dentro de la función pública para poder continuar con su carrera política. Esta situación ha generado el debilitamiento de los legisladores en las negociaciones ante el Poder Ejecutivo y los líderes de partido y el uso de sus puestos como trampolines políticos, ya que deben buscar obtener otro cargo antes de terminar su periodo.

Existe una total dependencia de los integrantes del Grupo Parlamentario al momento de la toma de decisiones, los legisladores están sujetos a la disciplina de partido y a los principios democráticos contenidos en los documentos básicos del partido político al que pertenecen, suscitando la desconfianza permanente por parte de los electores respecto a las decisiones tomadas por el legislador al representar los intereses de partido e inclusive los personales mediante la protección de los compromisos políticos contraídos durante el periodo de campaña o al iniciar la gestión.

Es importante señalar que los partidos políticos mantienen relaciones directas con el gobierno a través de sus Grupos Parlamentarios, funcionando estos como un instrumento de los intereses partidistas que se negocian generalmente fuera del Congreso, generando que este deje de ser un lugar de discusión de ideas e iniciativas, para convertirse en el espacio de institucionalización de las negociaciones y acuerdos celebrados entre partidos políticos o entre estos y el Poder Ejecutivo.

Para facilitar el análisis de las posturas a favor y en contra de la reelección inmediata de los legisladores, las podemos agrupar en un cuadro comparativo:

ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elecciones como instrumento de juicio político</li> <li>• Carrera legislativa</li> <li>• Profesionalización del Congreso</li> <li>• Fortalecer al Legislativo</li> <li>• Continuidad en el trabajo legislativo</li> <li>• Compromiso con el electorado</li> <li>• Experiencia</li> <li>• Calidad en la creación de nuevas leyes</li> <li>• Acotación del poder Presidencial</li> <li>• Acercamiento con el electorado</li> <li>• Puente de colaboración con el Poder Ejecutivo</li> <li>• Incentivo para estimular a los legisladores</li> <li>• Mecanismo de rendición de cuentas</li> <li>• Mayor independencia frente a su partido político</li> <li>• Planeación de reformas y propuestas de ley</li> <li>• Seguimiento de los trabajos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de mecanismos clientelares entre los legisladores y grupos de interés</li> <li>• Desequilibrio de poderes</li> <li>• Oligarquización en el seno de los partidos</li> <li>• Dificulta la renovación de las élites</li> <li>• Debilitamiento de la clase política</li> <li>• Afecta el principio de igualdad de oportunidades</li> <li>• Facilita la existencia de cacicazgos políticos en las cámaras</li> <li>• Mayor espera para las nuevas generaciones que quieran llegar al Congreso</li> <li>• Debilitamiento de los partidos políticos</li> <li>• Limitar el acceso y formación de nuevos dirigentes</li> </ul>

<p>legislativos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Da mayor poder al voto ciudadano</li> <li>• Aliciente para que el electorado se involucre más con el actuar de sus representantes</li> <li>• Fortalece el sistema representativo</li> <li>• Cada legislador cuente con un equipo especializado y profesional</li> <li>• Facilita negociaciones</li> <li>• Formación de líderes políticos</li> </ul>	
--	--

Para poder entender de manera más amplia las dos posturas más importantes respecto a la reelección inmediata de los legisladores, debemos atender a las características propias de cada argumento a favor y en contra de esta reforma.

Respecto a la postura contraria, podemos señalar que ciertamente son razones válidas para entender la poca viabilidad de una reforma de este tipo, pero mediante los mecanismos que la misma reforma debe implementar y aquellos que se deriven de su vigencia, se podrá erradicar este aspecto desventajoso de la iniciativa.

En relación a la generación de mecanismos clientelares entre los legisladores y grupos de interés, esto existe en la actualidad, el poder esta aparejado con intereses de los grupos que influyen en el desenvolvimiento de la política y la aprobación de leyes que pueden beneficiarlos u obstaculizar su actual, esto solo se puede limitar y controlar mediante una reforma al interior del propio congreso y la generación de parlamentarios comprometidos con su labor en aras de un mayor desarrollo social.

Otro de los argumentos en contra es que se genera un desequilibrio de poderes al permitir la reelección inmediata, pero ciertamente el desequilibrio ya existe, al tener un Poder Ejecutivo que dura seis años y una cámara del Congreso de la Unión que solo dura la mitad; permitir la reelección no implica que todo el conjunto de diputados y senadores se van a reelegir para el siguiente periodo y van a obstaculizar el trabajo del Ejecutivo, al contrario, se pueden implementar relaciones de coordinación entre los poderes más duraderas y mediante un límite a la reelección inmediata, se garantiza que los integrantes del Congreso no se perpetúen en el poder.

Respecto a la oligarquización en el seno de los partidos y la existencia de cacicazgos políticos en las cámaras, si bien es cierto que quienes llevan más tiempo en el poder tienden a concentrarlo, es mediante límites en el ejercicio de la reelección que evitaremos llegar a este extremo, así como una adecuada institucionalización de los partidos en lo referente a su proceder interno, especialmente los procesos de selección de candidatos a cargos de representación.

En relación directa con el punto anterior, otros argumentos contrarios son la dificultad que la reelección implicaría para la renovación de las élites y una mayor espera para que las nuevas generaciones puedan llegar al Congreso, es claro que al existir la posibilidad de permanecer en un cargo, la renovación de los cuadros parlamentarios y la llegada de las nuevas generaciones se complica, pero se debe plantear claramente un límite a la permanencia en un cargo de representación, paralelamente a esta medida, es prácticamente imposible que la totalidad de una cámara o del Congreso en general se reelija, especialmente porque siguen siendo los Partidos Políticos los facultados para postular a los candidatos a dichos cargos, provocando que sean los mismos partidos quienes generen la renovación de estos cuerpos de representación.

Referente al debilitamiento de la clase política, no creo que este exista, al contrario, se fortalece la carrera parlamentaria de sus miembros y se les abre la posibilidad de ocupar otros cargos de representación en aquellos distritos

que representan al estar más cerca de su electorado y de los problemas que los aquejan, permitiéndoles un conocimiento más profundo de las necesidades de la sociedad que deben representar en el Congreso.

El punto relativo a la afectación que se puede dar en el principio de igualdad de oportunidades en la elección, es una crítica que si bien es válida no es del todo cierta, en el aspecto presupuestal no existe ningún problema al respecto, ya que este punto no se toca en la propuesta de reforma. Por otro lado, aunque aquellos legisladores que pretendan su reelección ya serán conocidos por el electorado y se podría entender su actuar en el Congreso como una “campaña electoral permanente”, también es cierto que su imagen sufre un deterioro y un desgaste con el pasar del tiempo, generando críticas hacia su persona y su actuar, las cuales pueden ser puestas de manifiesto por aquellos candidatos “amateurs” que pretenden ocupar el escaño en disputa y darle oportunidad al electorado de elegir entre continuidad y cambio.

Al interior de los partidos se alega que al permitir la reelección inmediata se debilita a estas instituciones, ya que el legislador privilegiara las relaciones con sus distritos y el electorado que con el partido político al que pertenece, dejando de lado los intereses de este. Parte de este argumento es cierto, y en cierta medida es uno de los objetivos de la reforma, pero por otro lado, el legislador necesita tanto del electorado como del partido al que pertenece, ya que sin la postulación de este último no puede llegar a participar por ningún puesto de elección popular, lo cual es una de las consecuencias de la Ley Federal Electoral de 1946 que estableció la nominación partidista, por lo tanto el senador o diputado que pretenda su reelección debe considerar los intereses de sus representados y sujetarse a la disciplina partidaria del partido que igualmente representa, con esto la reforma no solo acerca al legislador a los ciudadanos, sino también obliga a una reforma al interior de los partidos que permita que el actuar del representante sea congruente entre los intereses de partido y los del electorado, así como establecer procedimientos más eficaces para la selección de candidatos al interior de estas instituciones.

Un último punto en contra es aquel que señala una limitación al acceso y formación de nuevos dirigentes, esto es totalmente falso, los nuevos líderes se irán formando dentro del mismo Congreso y conforme los cuadros parlamentarios vayan estando integrados por nuevas generaciones y por generaciones experimentadas, existirá un gran intercambio de conocimientos y habilidades que permitan que sea el propio seno del Congreso el formador de nuevos dirigentes parlamentarios.

La causa fundamental del establecimiento de la no reelección fue fortalecer al entonces PRN que buscaba traer equilibrio entre las diversas fuerzas derivadas del movimiento revolucionario de 1910, pero con la pérdida de la hegemonía del partido único derivado de las diversas reformas constitucionales que han dado lugar al inicio de la consolidación democrática, la prohibición de la reelección inmediata de legisladores dejó de tener sentido.

Cualquier intento de reforma constitucional tiene sus pros y sus contras, pero en el caso de la reelección inmediata de los legisladores son mayores los beneficios que trae dicha iniciativa que las desventajas que se han señalado.

Podemos establecer que un primer bloque de argumentos a favor de esta iniciativa son los relacionados con el electorado, al establecer la posibilidad de la reelección existe la necesidad de establecer un vínculo más estrecho con la base electoral, mediante el intercambio de ideas y el acercamiento con el ciudadano, el legislador puede conocer las necesidades del distrito que representa e involucrar de manera efectiva al electorado en sus actividades. Por otro lado, al darse la posibilidad de premiar o castigar al representante en la urna cuando pretende mantenerse en el cargo, los ciudadanos empezarán a valorar más la fuerza de su voto y se interesarán por saber que hace y que propone su representante, dando lugar a un mecanismo de rendición de cuentas por parte del legislador y una especie de juicio político encabezado por el ciudadano el día de la jornada electoral. Esto impacta directamente en la dependencia que tienen nuestros representantes respecto a su partido político, ya que no únicamente deberán adherirse a la agenda de su partido, sino que deberán tomar en consideración los intereses y necesidades

de los votantes que los llevaron a ese cargo y que pueden ratificarlos en el mismo.

Otro bloque de ventajas respecto a esta propuesta tienen que ver directamente con el Poder Legislativo y su funcionamiento. Por un lado, la reelección fungiría como un incentivo para que los miembros del Congreso realicen su quehacer diario de una manera más efectiva, planeando y estudiando a fondo lo que implica cualquier iniciativa de ley o propuesta de reforma que apoyen, al tener la posibilidad de un periodo más en el cargo, las leyes no serán aprobadas por la urgencia de los tiempos, su análisis y votación podrá ser los adecuados para establecer líneas de acción eficaces y generar legislación de calidad, aunado a esto, los legisladores que participaron en la aprobación de una reforma constitucional pueden participar en la adecuación de la legislación secundaria para la aplicación exitosa de la reforma y evaluar sus alcances y éxito o proponer las modificaciones necesarias para su mejoramiento.

Uno de los argumentos más sonados a favor de la reelección inmediata es que se permitiría la profesionalización del Congreso lo que derivaría en el fortalecimiento de este poder. Cualquier actividad humana requiere de tiempo para ser perfeccionada, la labor legislativa por su importancia para un pueblo no puede estar exenta de esto, al permanecer más tiempo en el cargo se posibilita conocer todos los aspectos de la vida parlamentaria que solo se pueden dominar al interior de la misma, al profesionalizar a los legisladores los equipos con los cuales cuentan, que son los mismos que los aconsejan, también se especializan y profesionalizan en el arte de legislar. Como consecuencia de esto, se crean cuadros parlamentarios con líderes políticos capaces de dar continuidad y reactivar las propuestas presentadas por sus miembros y que no se pierdan entre una legislatura y la otra al ser archivadas por falta de tiempo para ser discutidas, generando carreras parlamentarias que permiten que los integrantes de las comisiones sean amplios conocedores del trabajo de las mismas dándole mayor dinámica a las funciones del Poder Legislativo.



Un último grupo de argumentos favorables son los concernientes a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. Por un lado, los legisladores fungen como un puente de colaboración con el presidente y su gabinete, al existir la posibilidad de mantenerse en su curul durante todo el periodo presidencial, las alianzas entre partidos opositores y el partido gobernante pueden permanecer a lo largo de toda la administración y facilitar las negociaciones entre ambos poderes, ya que no se tendría que empezar desde cero cada vez que se renueva el Congreso, especialmente la cámara de diputados. Por otro lado, pueden trascender aquellas políticas públicas que fueron eficientes y eficaces durante seis años, para que sus efectos a largo plazo no se pierdan con el cambio de gobierno, esto solo se puede lograr con el apoyo de los legisladores que conocen dichas políticas y estuvieron en su creación.

La reelección legislativa no responde únicamente a una cuestión de técnica, tiene que ver con el quehacer social que representa el Congreso de la Unión y quienes lo integran, no es sólo la creación de leyes, es la manifestación de los ideales de aquellos ciudadanos que pusieron su voto y su confianza en quienes prometieron representar su voz y llevarla ante el mayor órgano de representación del país. Como lo señaló Lombardo Toledano en su intervención a favor del dictamen de 1964, "No hay ningún inactivo en esta Cámara, todos tenemos una historia pequeña o grande, pero esa experiencia no se puede trasladar de un modo mecánico hasta esta tribuna. Es necesario aprender, aprender no el arte de hablar, sino el de aprender la función política, histórica de un parlamento. Cuando un parlamento no influye en la marcha de la sociedad, cuando no prevé el futuro y no traza caminos para el porvenir, es un parlamento pequeño, infructuoso, que en lugar de ayudar al gobernante lo estorba."<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Barquín Álvarez, Manuel, "Crónica de un debate memorable", *Revista Debate Legislativo*, México, número 21, abril 2000, p. 65  
[www.senado.gob.mx/iilsen/.../Reeleccion\\_Legislativa\\_Anexos.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/.../Reeleccion_Legislativa_Anexos.pdf)

## II.III PROPUESTAS DE REFORMA

Desde la reforma efectuada en 1933 a la reelección de los legisladores, han existido diversos intentos por eliminar esta prohibición de la Constitución, pero la reforma más importante fue aquella que se promovió en 1964.

El 30 de diciembre de ese año, la Cámara de Diputados aprobó por mayoría la eliminación de la reelección inmediata de los legisladores, manifestando las mismas ventajas y oportunidades que dicha reforma representa hasta nuestros días, pero ocho meses después fue rechazada por unanimidad en el Senado. La cuestión en esta etapa histórica no fue el rechazo de la reforma, sino el hecho de que existía un partido único en el país cuyo líder les decía a sus legisladores en ambas cámaras que reforma votar y cuales rechazar, en 1964 ese líder se llamaba Díaz Ordaz, quién en una primera instancia apoyo la reforma y después permitió su rechazo en la cámara alta.

El 13 de octubre de 1964, Lombardo Toledano presento a nombre del PPS una propuesta de reforma constitucional que establecía la reelección ilimitada de diputados federales. El 27 de diciembre de ese mismo año, las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados emitieron un dictamen que coincidía con la propuesta del PPS pero limitaba la reelección a dos periodos, esto por instrucciones de Díaz Ordaz que les pidió a los miembros de las comisiones aprobar una reforma más conservadora.

Finalmente el 30 de diciembre de 1964, el último día de sesión ordinaria en el Congreso, se aprobó el dictamen de las comisiones, el cual debería esperar 8 meses para poder ser discutido en el pleno del Senado, se dice que Díaz Ordaz eligió esa fecha para la discusión con el fin de evitar que los senadores tuvieran tiempo de discutir el dictamen antes del periodo de receso de las cámaras y de esta forma dar lugar a un debate extraparlamentario sobre el asunto, al final, la reforma se discutiría y negociaría fuera del seno del Congreso de la Unión.

La presión de los medios contra el dictamen fue aplastadora, existió una línea de ataque directa contra la reelección por parte de antiguos revolucionarios, senadores y diversos priístas respetados de la época. El mayor temor que se sembró en la ciudadanía era que esta reforma diera lugar a la reelección en cadena de todos los puestos de la administración pública, incluyendo la Presidencia de la República, repitiéndose la historia nacional de la época del porfiriato.

El 7 de enero, Carlos Madrazo declaró públicamente que en la asamblea nacional de su partido se discutiría el tema de la reelección de diputados y de todos los cargos de elección popular, incluyendo el de Presidente de la República. Por otro lado, el presidente Díaz Ordaz dio paso al nutrido debate que se dio sobre la reforma y mantuvo una postura ambigua, dejando abierta la posibilidad de apoyar o no dicha propuesta, esto quedó claro el 8 de enero cuando Francisco Galindo Ochoa, director general de Difusión y Relaciones Públicas de la presidencia, mediante un comunicado de prensa señaló que conocía la postura del presidente Díaz Ordaz contraria a la reelección del Ejecutivo, mientras el secretario de gobernación, Luis Echeverría, destacaba la convicción del presidente sobre la inviolabilidad del principio de no reelección presidencial, permitiendo que Díaz Ordaz no se pronunciara directamente sobre el tema.

Estas declaraciones, tanto de Madrazo como de los voceros presidenciales, causaron reacciones encontradas, por un lado de alarma respecto a lo señalado por el primero, y de cierta tranquilidad a lo dicho desde presidencia, aumentando aún más el clima de debate que imperaba en el país.

El 28 de abril de 1965 se celebró la Asamblea Nacional del PRI, en la cual los miembros del CEN y delegados estatales, liderados por Carlos Madrazo, suscribieron un documento contra la reelección de los diputados. Por su parte, el líder de la Cámara de Diputados, Alfonso Martínez Domínguez, se negó a firmar dicho documento señalando que la decisión de aprobar la reforma fue tomada conforme a Derecho y que esta se encontraba por encima

de quienes la votaron, lo cual no significaba que existiera la intención de quebrantar la disciplina del partido.

El 2 de septiembre de 1965, un día después del primer informe presidencial de Díaz Ordaz, se recibe la minuta de la Cámara de Diputados en el Senado y el 24 de ese mes las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales emiten un punto de acuerdo que consistía en no aprobar la iniciativa, ya que “estiman que para alcanzar las metas ya señaladas (argumentos favorables a la reelección) no es necesaria la reforma propuesta, ya que la Constitución vigente ofrece en su conjunto y específicamente en varios de sus preceptos, las bases y el camino para alcanzar dichos objetivos en la actual etapa del desarrollo cívico del país,”<sup>23</sup>. Sin mayor análisis ni debate, el dictamen es aprobado de manera unánime, formalizándose la decisión tomada en la Asamblea Nacional del 28 de abril.

El 5 de octubre de 1965 se devolvió el proyecto a la Cámara de Diputados, las comisiones consideraron importante analizar la reforma desde su presentación, los debates que se generaron al interior y el exterior del Congreso y su posterior falta de aprobación en la cámara alta, con la finalidad de dejar constancia en el Diario de los Debates de lo actuado por los diputados y el camino que siguió una propuesta que nació de la oposición y fue respaldada por la mayoría de los miembros de la cámara.

Por su parte, Adolfo Christlieb, presidente del PAN, decidió separarse del dictamen y formular un voto particular donde consideraba que el actuar de la Cámara de Diputados era muy pobre y no bastaba con haber alzado la voz y defendido la reforma, que se debía agotar el procedimiento establecido en la Constitución y emitir un nuevo dictamen atendiendo las observaciones realizadas por la colegisladora y enviándolo para su aprobación. También consideraba que la cámara debía orientar a la opinión pública respecto a la ardua discusión que se había dado en los últimos meses sobre la reforma, independientemente de tener la certeza que era prácticamente imposible que el

---

<sup>23</sup> *Íbidem*, p. 50

Senado cambiara el sentido de su voto. Ante esto, la postura de Christlieb y el PAN era clara, regresar al texto original de la Constitución de 1917 permitiendo la reelección ilimitada de los senadores y diputados del Congreso de la Unión y regresar la minuta al Senado con la firma de todos los diputados.

La Cámara de Diputados tenía claras las razones de la negativa del Senado, y Enrique Ramírez y Ramírez las puso sobre la mesa al señalar de manera sutil que se busco evitar la fractura del PRI ante la clara lucha por el poder que se deba en el seno de ese partido.

El hecho es que el nacimiento y posterior muerte de esta reforma estaban en manos de Díaz Ordaz. Ante la existencia de un partido hegemónico es claro que las propuestas que se aprobaran o rechazarán en el seno de cada una de las cámaras dependían de las directrices que estableciera el titular del Ejecutivo.

Ciertamente la propuesta de reforma nació de la oposición, pero fue totalmente avalada por los diputados del PRI, probablemente como resultado de las negociaciones dadas entre Díaz Ordaz, Christlieb Ibarrola, Martínez Domínguez y Lombardo Toledano en el margen de la reforma de los “diputados de partido”, dicha reforma fue consecuencia de la actitud del PAN y del PPS que se negaban a seguir siendo una oposición cooperativa tras las elecciones de 1958 y esta fue una respuesta del gobierno para mantenerlos en calma.

A lo largo del debate que se dio respecto a la reforma de 1964, el presidente mantuvo silencio, dejándole margen de decisión para detener la reforma si así convenía a sus intereses. Díaz Ordaz permitió que ambos bandos, por un lado la coalición reeleccionista liderada por Martínez Domínguez y por otro lado la antireeleccionista presidida por Carlos Madrazo, pensarán que obtendrían el triunfo al final de la votación.

Maite Careaga<sup>24</sup> señala que existían tres razones para pensar que esta reforma le convenía al presidente:

1. El gobierno daba la impresión de querer democratizar al país mientras se eliminaba la oposición incómoda.
2. Daba la posibilidad de mantener en la Cámara de Diputados a los legisladores que fueran útiles para los planes del presidente durante todo su sexenio.
3. Se bloqueaba una reforma del PRI, impulsada por Madrazo, pretendía establecer elecciones al interior del partido para la selección de sus candidatos, la cual pretendía restar el poder presidencial al interior del partido.

Además de Díaz Ordaz, existieron otros dos personajes claves para quienes la reforma era de vital importancia, por un lado Carlos Madrazo como presidente del PRI y por otro lado Martínez Domínguez como líder de la bancada priísta en la Cámara de Diputados.

Carlos Madrazo buscaba democratizar el interior del PRI restándole poder al presidente para designar a su sucesor, la reforma al artículo 59 constitucional impedía esto al darle poder a grupos locales que se podrían oponer a su reforma, ya que se eliminaba el control de nominación de candidatos por parte del partido y dejaba a Madrazo sin posibilidad de negociar con los diversos actores políticos que buscaban acceder al Congreso a cambio de apoyar la reforma interna del PRI.

---

<sup>24</sup> Dworak, Fernando (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México, Fondo de Cultura Económica, Cámara de Diputados, 2003, p. 84.

Por otro lado, Martínez Domínguez seguramente buscaría su reelección, lo cual le permitiría estar en el Congreso hacia el final del sexenio y hacer campaña a favor del candidato de su elección para la sucesión presidencial.

En este juego de poder el único que iba a decidir el desenlace era Díaz Ordaz, permitió que se detuviera la reforma en el Senado, incrementó su poder y control político como líder del partido hegemónico y por otro lado generó el fracaso de la reforma propuesta por Madero. De esta forma impero el mantenimiento del equilibrio político en el país

En el año 2005 se propuso nuevamente esta reforma por iniciativa del Poder Ejecutivo y las bancadas en la cámara de diputados del PRI, PAN y PRD. Al ser discutida en la comisión del Senado mantuvo el apoyo de la bancada priísta, pero su aprobación se detuvo en el pleno de la cámara alta al oponerse los senadores del PRI, dejando la votación en 50-51 en contra de la reforma, dejando de manifiesto nuevamente que el principal impulsor de la reforma termina por frenarla.

Algunas otras propuestas de reforma se han presentado sin mayor éxito con el pasar de los años, impulsadas en su mayoría por legisladores miembros de los dos partidos opositores a esta reforma, el PRI y el PRD.

En tiempos recientes la reforma vio nuevamente la luz y la posibilidad de su aprobación con la convocatoria para la reforma del Estado del 13 abril de 2007 y la posterior ley que la rige.

Los diversos partidos han presentado sus propuestas para la Reforma del Estado, donde el tema de la reelección de legisladores federales y estatales ha tomado protagonismo. A favor de dicha reforma se han pronunciado el PAN, Convergencia, el Partido Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, y en contra el PRI, el PRD, el Partido del Trabajo y el Partido Alternativa.

Actualmente esta reforma se sigue discutiendo en el seno del Congreso de la Unión y es un tema de interés en la opinión pública nacional, pero ante los tiempos que establece la Constitución para la promulgación y publicación

de leyes en materia electoral, es prácticamente imposible que esta reforma pueda ser aplicada en las elecciones del 2012 en caso de su aprobación.

## II.IV ANÁLISIS ECONÓMICO

Con el paso de los años se han desarrollado diversas teorías y modelos que pretenden explicar los factores que intervienen y determinan la decisión de los ciudadanos a votar por determinado partido político o candidato, a partir de la década de los sesenta estos estudios fueron tomando fuerza especialmente en Estados Unidos y dieron lugar a diversos trabajos y autores que pueden dar respuesta, hasta cierto punto, de las razones que llevan al voto.

Una de las primeras teorías fue la desarrollada por la Escuela de Michigan en base a los estudios elaborados por Angus Campbell, Philip Converse, Warren Miller, y Donald Stokes en su famoso libro *The American Voter* publicado en 1960. En este estudio, se concluye que los elementos que el ciudadano toma en cuenta a la hora de decidir su voto son:

- Identidad político-partidaria
- Imagen del candidato
- Temas de interés público que se manifestaron en la campaña

En base a lo anterior, se determinó que el voto servía como un mecanismo de afirmación respecto a la identidad partidaria del individuo. Dicha identidad nace del proceso de socialización., el cual inicia en la familia, y lo lleva a identificarse con determinadas ideologías, partidos políticos o candidatos, todo esto derivado de la actitud política del individuo en cuestión, es decir, de sus sentimientos, emociones, creencias, convicciones e ideas.

Respecto a este punto, Converse señala que la identificación partidista es la base de la estabilidad de los regímenes democráticos, la cual es el resultado de la experiencia del electorado con el partido y las elecciones,



aunado al proceso de socialización que inicia en la familia, sigue en un segundo plano con los grupos a los cuales se integra el individuo y se ratifica con el voto.

Esta escuela ve al elector como un ente individual que en base a su identidad partidaria determina el sentido de su voto.

Hacia los años setenta, el modelo de la escuela de Michigan y de otras instituciones, empezó a perder vigencia, siendo retomada la Teoría Económica de la Democracia que había nacido en 1957 con la publicación del trabajo de Anthony Downs que lleva el mismo título.

Esta teoría se basa en un modelo de elección racional, donde el elector toma su decisión en base a un análisis costo-beneficio mediante cálculos de utilidad esperada, esto con el fin de maximizar su utilidad en relación a las perspectivas que ofrecen los diversos partidos políticos y candidatos (voto económico)

En relación a esto, desde finales de los sesenta se ha representado la decisión racional del votante mediante la siguiente ecuación:

$$\text{Decisión óptima} \left\{ \begin{array}{l} \text{votar si } \quad pB+D > C \\ \text{abstenerse si } \quad pB+D < C \end{array} \right.$$

$p$  = Probabilidad que un solo voto es decisivo

$B$  = Beneficio para el votante que gane su candidato

$D$  = Beneficio directo para el votante de votar

$C$  = Costo de ir a votar (tiempo)

En base a esta ecuación se puede determinar que el elector apoyara al partido político que mejor represente sus intereses, siempre y cuando los beneficios esperados de dicho partido en el poder superen los costos de votar,

medidos estos en relación al tiempo, a la existencia de sanciones y a la obtención de información sobre las diferentes propuestas presentadas.

Este modelo ve al elector como un individuo capaz de evaluar el desempeño del gobierno o del funcionario en turno en base a sus acciones u omisiones y de valorar la capacidad de la oposición de generar credibilidad mediante ofertas viables. En razón de esto existen dos tipos de votos:

- Voto prospectivo que valora las promesas hechas por los diferentes partidos y las probabilidades de que se cumplan.
- Voto retrospectivo señalado por Morris Fiorina en su trabajo denominado *Retrospective Voting in American Presidential Election* publicado en 1981. Mediante este voto, el elector evalúa el desempeño actual del partido en el poder, juzga los resultados obtenidos, funcionando en una lógica de premios y castigos, donde la elección sirve como un referéndum de la gestión actual y basa la decisión del voto en la evaluación del pasado, generando una rendición de cuentas del gobierno frente a la ciudadanía.

Por su parte, Himmelweit en su estudio denominado *How Voters Decide*, ve al elector como un consumidor informado, que determina y selecciona cual de los productos ofertados, especialmente en la actualidad como resultado de la mercadotecnia política, representa mejor sus intereses.

En su publicación denominada *The Reasoning Voter*, Samuel Popkin concibe al votante como un inversionista informado, que escoge entre diferentes servicios, comparando racionalmente las opciones que se le presentan en cada elección.

El modelo de elección racional basa su supuesto en que el elector determina su comportamiento a partir del conocimiento del papel que ha jugado el gobierno en turno, los beneficios que este le ha dado, la situación económica actual y la valoración que hace de la oferta política de la oposición, midiendo los diferentes escenarios que se pueden presentar si gobierna uno u otro

candidato. En consecuencia, se basa en la percepción del individuo respecto a su situación actual y futura mediante cálculos razonables.

En este tenor, las condicionantes económicas son un factor determinante en el voto, la continuidad o no de un funcionario en el cargo depende en gran medida de la situación económica que prevalece en el momento y de la identidad partidista de mercado electoral.

Derivado del hecho que la elección racional depende de un análisis costo-beneficio, la identificación partidaria y el conocimiento anterior del candidato se puede concebir como un ahorro en términos de costos de información al guiarse por la reputación y el desenvolvimiento del candidato en cargos anteriores para determinar el voto.

Por lo tanto, en una elección que enfrente a un legislador que busca su reelección y es ya conocido, con un candidato desconocido, se puede disminuir los costos de información respecto al primero y generar que el votante haga una comparación entre la gestión pasada del candidato y la propuesta de su oponente, quien podría ganar si se percibe que el legislador que busca su reelección ha sido ineficiente, corrupto o incompetente.

En consecuencia, el voto razonado permite fortalecer una de las principales ventajas de la reelección legislativa, la rendición de cuentas, mediante la evaluación que realiza el elector del desempeño del candidato, puede determinar si premiar o castigar su actuar en relación a la forma que defendió sus intereses y valorar como sería la situación actual de haber ganado la oposición, determinando si dicha situación mejoraría o empeoraría en relación a las propuestas de cada uno de los candidatos.

Por otro lado, la reelección permite disminuir costos en materia de información, al conocer ya el desempeño de uno de los candidatos maximiza los rendimientos del elector y da un punto de partida para decidir cuál es la mejor propuesta, si el cambio o la continuidad.

En los últimos años, México se ha caracterizado por ejercer un voto retrospectivo, y especialmente en el año 2000, la evaluación de la gestión del

PRI se puso de manifiesto con la alternancia en el poder; lo mismo sucedió en las elecciones pasadas para renovar la Cámara de Diputados que dieron la mayoría al PRI, así como las diversas elecciones locales que han dejado en desventaja al partido en el poder, realizando la evaluación de este al frente de los diversos puestos de la administración pública.

Ante las nuevas dificultades que enfrenta el país y las diversas crisis económicas y sociales que se han vivido, no es difícil pensar que el electorado está medianamente informado, que los costos de ir a votar son relativamente bajos y que la evaluación del gobierno en turno no será positiva, dejando de manifiesto que el modelo de elección racional es aplicable a la realidad de nuestro país y que el partido en el poder será duramente castigado en las urnas.

## CAPITULO III

### EXPERIENCIA INTERNACIONAL

#### PREÁMBULO

En países con sistemas parlamentarios de gobierno, como Inglaterra, se ha determinado que el 75% de los integrantes del Parlamento llegan a tener una experiencia de 6 a 20 años en la Cámara de los Comunes. Por lo que respecta a países con sistema presidencial como Estados Unidos, no es difícil registrar a diputados con diez elecciones ante el Congreso, que llegan 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.<sup>25</sup>

Diversos países alrededor del mundo han adoptado la reelección consecutiva de sus legisladores México y Costa Rica son los únicos países que la prohíben, como parte de su sistema jurídico y político permitiéndoles tener un Poder Legislativo experimentado que logra conjugar las nuevas generaciones con la experiencia de aquellos que han hecho del arte de legislar una verdadera profesión.

Es frente a los nuevos retos que enfrentan nuestras instituciones que debemos aprender las experiencias de aquellos países que han visto en la reelección un medio de fortalecer a sus congresos, debemos observar sus triunfos y fracasos para poder establecer en México un sistema de reelección

---

<sup>25</sup> Carbonell, Miguel, "Hacia un Congreso profesional: la no reelección legislativa en México" en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comps.), *La cámara de diputados en México*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, 2000, p. 112

<http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/camdip.htm>

con los mecanismos adecuados que eviten los vicios que podemos observar en otros parlamentos.

### **III.I ESTADOS UNIDOS**

Derivado de la colonización inglesa que se dio a principios del siglo XVII en Norteamérica, las compañías mercantiles Londres y Plymouth, así como algunas personas denominados propietarios, obtuvieron autorización del monarca de Inglaterra para fundar colonias inglesas en las tierras conquistadas.

Hacia 1621, dichas colonias contaban con un gobierno propio formado por una Asamblea de Diputados, un Consejo de Estado y un Gobernador; a mediados del siglo XVIII ya existían las trece colonias originales de Norteamérica: Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island, Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey, Pensylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia.

En 1754 Inglaterra entro en conflicto con Francia provocando una guerra que finalizaría hasta 1763, con el triunfo de Inglaterra y la firma del Tratado de París donde Francia cedía sus territorios de Canadá y Ohio. A pesar del triunfo de Inglaterra con el valioso apoyo de sus colonias, esta quedó muy afectada en sus arcas y los británicos impusieron nuevos impuestos a las colonias provocando la molestia de los colonos y la famosa protesta del *Boston Tea Party* en 1773 donde un grupo de norteamericanos abordaron barcos ingleses y arrojaron al mar 342 costales de té.

El conflicto entre Inglaterra y sus colonias de Norteamérica se agravó por este hecho y la metrópoli decidió dictar una serie de leyes contra las colonias, esto derivo en 1774 en una reunión de los líderes coloniales con el fin de boicotear el comercio inglés y un año después se dio la declaración de guerra contra Inglaterra.

La base del conflicto era la falta de representación de las colonias en el Parlamento inglés, ya que las primeras sentían merecer ver representados sus intereses en Inglaterra después del gran apoyo que le dieron en la guerra contra Francia, en consecuencia al grito de “*No taxation without representation*” inicio la guerra de independencia de las Trece Colonias de Norteamérica.

El Congreso se reunió en Filadelfia, donde Thomas Jefferson redactó la Declaración de Independencia y el 4 de julio de 1776 fue aprobada por unanimidad por los representantes de las Trece Colonias. Con esta declaración las colonias se convertían en Estados Soberanos pero persistía el conflicto bélico con Inglaterra y ante el temor de ser reconquistadas por la isla, se determinó crear una comisión para defender los intereses de los nacientes estados.

El 9 de julio de 1778 se firmó en el Congreso Continental los “Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua”, documento en el cual ningún Estado cedía su soberanía a un poder central, ya que eran independientes entre sí, y sólo se unían con fines de protección ante la amenaza inminente de un ataque de Inglaterra, este convenio entró en vigor el 1 de marzo de 1781.

Los Artículos de la Confederación estipulaban específicamente que “cada estado conserva su soberanía, libertad e independencia, así como toda Autoridad, Jurisdicción y Derecho” no “delegados expresamente en los Estados Unidos, reunidos en Congreso”. En base a esto las funciones de los delegados en el Congreso Nacional se limitaban a asuntos de guerra y paz, el Congreso constaba de una sola cámara integrada por un representante de cada Estado con derecho a un voto pero sin capacidad impositiva respecto a sus decisiones.

En el año de 1781, los trece Estados enfrentaron una fuerte depresión económica que afectó de manera diversa a cada uno, mientras los pequeños agricultores y asalariados no vieron fuertemente afectada su economía, los comerciantes y las personas dedicadas a las finanzas sufrieron un fuerte golpe por la recesión, derivado de esto las clases adineradas empezaron a abogar por un gobierno nacional fuerte que protegiera las transacciones comerciales entre los Estados, este grupo fue conocido como los federalistas.

En 1787, el Congreso pidió a los Estados enviar un delegado a Filadelfia para revisar los Artículos de la Confederación, esta reunión se convirtió en una Convención Constitucional. En general no existía división respecto a la estructura general del gobierno, la principal discusión fue respecto a que criterio determinaría la representación de los Estados en el Congreso Nacional.

Sobre este particular existieron dos planes:

- Plan Virginia: Proponía una legislatura en dos ramas: la primera elegida por el pueblo y la segunda la elegiría la primera de entre las personas designadas por las legislaturas de los Estados. La representación se basaba en las aportaciones financieras o en la población del estado, lo cual beneficiaba directamente a los grandes Estados y daba desventaja a los pequeños.
- Plan Nueva Jersey: Conservaba un cuerpo legislativo unicameral, con una representación igual para todos los estados.

Se decidió adoptar un cuerpo legislativo con dos cámaras, una representaría a los Estados de acuerdo a su población y la otra de manera igualitaria, de esta forma se conjugaban los dos planes expuestos en la Convención con el denominado Acuerdo de Connecticut.

El texto constitucional debía ser ratificado por nueve Estados para entrar en vigor, su ratificación se dio en 1788 y entró finalmente en vigor en 1789, naciendo en forma los Estados Unidos de América.

Los tres primeros artículos se dedican a los tres poderes; el cuarto se refiere a las relaciones entre la Federación y los estados; el quinto a los procedimientos para la enmienda constitucional; el sexto a la cláusula de supremacía y el séptimo a la ratificación de la Constitución. Este documento cuenta con 27 enmiendas y las primeras 10 son una declaración de derechos dada en 1791 ante la condicionante de Massachusetts para dar su ratificación de la Constitución.



La Constitución de Estados Unidos de América tiene tres principios importantes:

- Principio de la Ley Suprema y soberanía popular.
- Principio de la separación de poderes y el control recíproco.
- Principio de un Estado nacional y un Estado federal.

Una de las características más importantes del texto Constitucional que data desde 1787, es el principio de división de poderes, donde se da el nacimiento de los *checks and balances* como consecuencia de la experiencia histórica que busca que sea el poder quien limite al poder. De ahí se deriva que cada órgano de representación sea elegido de manera diferente y que cada poder tenga dentro de sus facultades algunas de otro para impedir el abuso o la tiranía.

El artículo 1º de la Constitución Federal atribuye la función legislativa a un Congreso bicameral, formado por una Cámara de Representantes, a la cual cada uno de los Estados envía un número de diputados proporcional al de su población, y por un Senado, al que cada Estado envía dos integrantes.

Ambas cámaras tienen atribuida la función legislativa en igualdad de rango y trabajan bajo un sistema de comisiones para agilizar el trabajo legislativo.

La Cámara de Representantes está compuesta por 435 miembros elegidos por dos años en proporción al número de habitantes. En 1929, el Congreso elaboró una ley limitando el número de miembros a los ya señalados para evitar un crecimiento desmesurado del número de representantes. Sin embargo, cuando Alaska y Hawai fueron admitidos en 1959, se hizo un arreglo temporal para que fueran 437 miembros, debido al mandato constitucional que señala que ningún Estado podía quedar sin representación.

La Cámara de Representantes representa al pueblo de los Estados Unidos, los diputados son elegidos por sufragio universal desde 1789 con posibilidad de reelección. La razón inicial para la breve duración del mandato

de los representantes era que estos mantuviera una estrecha relación con su electorado y sus necesidades, pero esto se ha desvirtuado, ya que los dos años que duran en el cargo han servido para hacer campaña permanente en la búsqueda de la reelección, ya que entre el 90% y el 98% de sus integrantes se reeligen. Por otro lado, la fugacidad de su periodo ha generado una política rápida, de intereses locales y de bajo perfil.

La mayoría de sus facultades están compartidas con el Senado, excepto en materia tributaria donde tiene la facultad exclusiva de ser cámara de origen para crear nuevos tributos. Además de la función tributaria, tiene control en los aspectos económicos como modificar o aprobar el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, en materia de control al solicitar la comparecencia de los Ministros ante las comisiones de investigación y en materia judicial mediante el *impeachment*.

El personaje más importante en la Cámara Baja es el *Speaker*, quien es nombrado por el partido con mayoría en la cámara, entre sus funciones principales están: ser líder político de su grupo parlamentario, dirigir los debates en la Cámara, juzgar la legalidad de los procedimientos parlamentarios, votar en caso de empate, decidir cual Comisión analizará un proyecto de ley, así como las enmiendas que son aceptables y designar a los miembros de las Comisiones Permanentes y de las Comisiones de Conferencias.

El *Speaker* tiene una doble naturaleza, es Presidente de la Cámara Baja y Jefe del Partido Mayoritario.

La Cámara de Senadores se compone de 100 miembros, dos por cada Estado, incorporando el principio de representación territorial. Duran en su puesto seis años; y cada dos años, una tercera parte es renovada por elección directa desde 1913 con posibilidad de reelección, por lo menos entre el 77% y el 86% de sus integrantes la consiguen.

El Senado juega un papel muy importante, especialmente por dos razones, tiene la facultad para ratificar o no los tratados internacionales firmados por el Ejecutivo y los nombramientos realizados al interior de la

Administración Pública; de esta manera influye fuertemente en la política exterior estadounidense y en la integración de la política interna del país más poderoso del mundo.

El mandato de seis años para los senadores, dotan a este órgano de un poder añadido, trasciende a un periodo presidencial y tiene la capacidad de poner en la opinión pública aquellos temas que considera de importancia nacional, convirtiéndose en verdadero líder de opinión y generando políticas y legislaciones mejor planeadas y analizadas que su colegisladora.

A diferencia de lo que acontece en nuestro país, en Estados Unidos los partidos políticos prácticamente funcionan en periodo electoral con la finalidad de obtener fondos para la campaña y organizar convenciones para designar a sus candidatos; en consecuencia, las figuras preponderantes en la política nacional son los grupos de presión.

La reelección tiene diversas características, por un lado, las comisiones trabajan bajo un “sistema de antigüedad”, donde los legisladores con mayor tiempo obtienen la presidencia de la comisión a la cual pertenecen, lo cual permite que el líder sea la persona con mayor experiencia en la comisión, lamentablemente esto ha generado los llamados “triángulos de hierro”, donde existen relaciones privilegiadas entre los presidentes de las comisiones, organismos burocráticos y grupos de interés, degenerando en el uso personalista de estos puestos para obtener ventaja electoral en cada uno de los distritos electorales del país.

Por otro lado, los costos que representa para el electorado ir a votar son altos, ya que los ciudadanos deben inscribirse ex profeso para ejercer este derecho, lo que ha generado que Estados Unidos tenga una de los porcentajes de participación más bajos de Occidente.

Derivado del pobre papel de los partidos políticos, es el congresista quién depende de sus habilidades para obtener el financiamiento y apoyo de su distrito, teniendo una amplia ventaja para ser reelectos mediante el uso de los recursos que su propio cargo le proporciona, ya que el electorado conoce a su congresista y le da mayor aceptación que al partido político, esto ha derivado

en la falta de disciplina de los congresistas y en mecanismos clientelares dentro de cada distrito.

La figura de la reelección ilimitada de legisladores en Estados Unidos presenta muchas deficiencias que pueden ser parte de los obstáculos para implementar esta figura en nuestro país, pero también es cierto que las profundas diferencias que existen entre nuestro sistema político-electoral y el de nuestro país vecino, impedirían que nuestro Congreso de la Unión cayera en esas deficiencias.

### **III.II CHILE**

El caso chileno respecto a su Congreso Nacional es muy particular y único en América Latina, cuyo análisis vale la pena abordar.

En 1810, Chile inicio su lucha por independizarse de España, la cual se alargaría hasta 1817-18, mientras la lucha iniciaba se estableció la Primera Junta de Gobierno que daría paso a el Primer Congreso Nacional de Chile, fundado el 4 de julio de 1811 con la elección de 36 diputados propietarios y suplentes de todas las villas y pueblos del entonces reino, este congreso realizo una serie de iniciativas y reglamentos que buscaban encaminar a Chile hacia su libertad y soberanía.

A pocos meses de su entrada en funciones, el 2 de diciembre de 1811, el Congreso fue disuelto por el entonces Jefe de Estado de Chile, José Miguel Carrera Verdugo.

Derivados de los reglamentos constitucionales chilenos proclamados por el Primer Congreso Nacional, se dieron las corporaciones legislativas, donde el 31 de octubre de 1812 se promulga por José Miguel Carrera el Reglamento Constitucional Provisorio que dio origen al Senado chileno, el cual estaba integrado por 7 senadores y tenía facultades para limitar al poder del Ejecutivo

Federal, su funcionamiento abarco un periodo comprendido entre el 10 de noviembre de 1812 a enero de 1814. El 17 de marzo de ese año nació el Senado Consultivo integrado por 7 notables, el cual no pudo ejercer su papel debido a que Chile se encontraba en plena guerra de independencia.

Durante un periodo que abarco de octubre de 1814 a febrero de 1817, Chile no conto con ningún órgano legislativo, fue hasta el 18 de agosto de 1818 que se promulgó el Proyecto de Constitución Provisoria para el Estado de Chile, dando lugar a la Constitución de 1822 que estableció un Congreso bicameral compuesto por el Senado y la Cámara de Diputados.

Un año después, el 29 de diciembre de 1823 se promulga una nueva Constitución Política del Estado de Chile que establecía una República Presidencial con un régimen centralizado fuerte en la figura del presidente elegido mediante colegio electoral cada cinco años, el Poder Legislativo se depositaba en un Congreso Nacional bicameral subordinado al Poder Ejecutivo.

A pesar de lo establecido en el texto constitucional, a partir de 1871 el Congreso estableció, mediante una serie de reglamentos y reformas que incrementaban sus facultades, un sistema semiparlamentario que no se había visto en América Latina, especialmente porque subordinaba la labor de los ministros nombrados por el Presidente al voto de censura que podía ejercer el Congreso en su contra, obligándolos a renuncia al cargo, de esta forma se establece la responsabilidad política del gabinete ante el Parlamento.

A diferencia de los sistemas parlamentario europeos, en Chile los ministros no podían formar parte del Poder Legislativo y el Presidente carecía de facultades para disolver al Parlamento cuando este fuera de mayoría opositora.

Esta situación genero tensiones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, especialmente hacia 1890, cuando el entonces presidente José Manuel Balmaceda nombro como ministro del Interior a Enrique Sanfuentes e intentó reformar la Constitución para restablecer el sistema presidencialista que seguía

vigente en el texto constitucional, pero que en los hechos había sido desplazado por el propio Congreso.

En junio de 1890, Sanfuentes intentaba evitar una nueva censura por parte del Congreso, ya que los dos anteriores gabinetes del presidente habían caído ante la censura de la Cámara de Diputados. El debate tuvo lugar del 2 al 4 de junio de ese año, el cual derivó en un voto de censura por parte del Senado hacia el gabinete encabezado por Enrique Sanfuentes, quien junto con sus colegas presentaron su renuncia ante el presidente Balmaceda. El presidente se negó a aceptar la renuncia y declaró que mantendría a su gabinete con el apoyo de las atribuciones que le daba la Constitución, esto trajo como consecuencia un voto de censura por parte de la Cámara de Diputados.

En enero de 1891 Balmaceda clausura el Congreso, iniciando una lucha civil y militar que termina el 28 de agosto de 1891 con el triunfo del Congreso. Al caer Santiago de Chile, el presidente Balmaceda pidió asilo en la embajada Argentina donde se quitó la vida el 18 de septiembre de ese año.

Como consecuencia de la derrota del presidente, se consolidó el sistema de gabinete sostenido por mayorías parlamentarias establecido por el Congreso desde 1871 y que duraría hasta 1925, aunado a esto se aplicó el principio establecido en el artículo 78 constitucional haciendo personalmente responsable a cada ministro por los actos que firma y solidariamente responsable con los que firman sus colegas. Así nace el sistema parlamentario chileno donde la responsabilidad total recaía en el gabinete mientras que el Parlamento decidía la vida nacional.

En 1924 llegó al poder Arturo Alessandri Palma, el enfrentamiento entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se agravó, por un lado los conservadores no aceptaban que se hubiera creado el Ministerio de Trabajo y Previsión Social así como los tribunales arbitrales del trabajo; por otro lado, el Congreso tenía detenida la aprobación de la Ley de Presupuesto, generando que muchos trabajadores de la creciente clase media llevarán meses sin cobrar su sueldo.

La tensión llegó al máximo cuando el Congreso sancionó una ley que establecía una dieta mensual a favor de los legisladores que estaban desempeñando su cargo gratuitamente, pero no aprobaban la Ley de Presupuesto para que los trabajadores cobraran su salario. Esto desató que en septiembre de ese año un grupo de oficiales acudieran al recinto de la Cámara de Diputados a abuchearlos e insultarlos, dándose una crisis institucional sin precedentes.

Ante esto el gobierno parlamentario se empezó a desmoronar, el presidente Alessandri presentó su renuncia ante el Congreso que decidió no aceptarle al verla como una sentencia para sus cargos. Pero ante la falta de un reemplazo, una junta militar tomó el poder aceptando la renuncia del presidente mientras el Congreso se subordinó aprobando las legislaciones que la Junta les solicitó. El 11 de septiembre de 1924 la Junta Militar clausuró el Congreso tras la aprobación de las leyes que le fueron negadas a Alessandri.

El 23 de enero de 1925 se dio un nuevo golpe de Estado ante la demora de la Junta Militar para aplicar las leyes aprobadas, la primera acción fue llamar a Alessandri de su exilio en París y anular el llamado a elecciones de un nuevo constituyente, sancionando una nueva Constitución el 18 de septiembre de ese año.

La nueva Constitución restableció el sistema presidencial en Chile con un Poder Legislativo bicameral, establecía la representación proporcional, le otorgaba al presidente la facultad exclusiva de nombrar y remover a su gabinete y establecía la prohibición para que miembros del gabinete formaran parte de alguna de las cámaras del Congreso.

Después del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 contra el gobierno de Salvador Allende Gossens derivado del temor de Estados Unidos a un gobierno socialista, se suspendió la vigencia de la Constitución de 1925 y se inició el proyecto de un nuevo texto constitucional.

En 1980 mediante un plebiscito nacional se aprobó el nuevo texto constitucional que entró en vigencia el 11 de marzo de 1981 y se mantiene hasta la fecha.

El actual texto constitucional establece que el Congreso Nacional se compone de una Cámara de Diputados y un Senado, las cuales concurren en la formación de leyes.

La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros electos en votación directa en los 60 distritos electorales establecidos en la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios y renovables cada 4 años en su totalidad con posibilidad de reelección.

La Cámara de Senadores se compone por 38 miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales correspondiendo 2 Senadores a cada una de las 19 circunscripciones en que se divide el país. Los Senadores elegidos por votación directa duran 8 años en su cargo y se renuevan alternadamente cada 4 años, en un período se renuevan los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y a la Región Metropolitana.

Ambas cámaras tienen la facultad para la ratificación de tratados internacionales y pronunciarse respecto del estado de sitio, por otro lado, la Cámara de Diputados tiene dos importantes facultades exclusivas, la de fiscalizar los actos del Gobierno y declarar si hay o no lugar a las acusaciones formuladas contra el Presidente de la República, los Ministros de Estado y los magistrados entre otros. Por su parte, el Senado tiene un número amplio de facultades exclusivas entre las que se encuentran conocer de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados, de las acciones judiciales hechas contra cualquier Ministro de Estado, dar permisos al Presidente de la República para que se ausente, inhabilitar al Presidente y aprobar la declaración del Tribunal Constitucional.

El artículo 51 de la Constitución establece expresamente la posibilidad de reelección, en el periodo 1999-2008 la tasa de reelección en Chile era de 63.33% para la Cámara de Diputados y de 54.08% para el Senado, siendo de los mayores porcentajes en América Latina junto con Argentina.

La legislatura ha tenido un papel central en la historia nacional chilena, su evolución y actual composición es el resultado de un proceso histórico muy



peculiar que le ha permitido vivir una las democracias más largas en América Latina con un porcentaje muy alto de reelección entre sus miembros, resultado del papel que juega esta institución en la política nacional.

### **III.III ARGENTINA**

Al igual que la mayoría de las colonias españolas de América, el pueblo de Buenos Aires inicio su lucha por la independencia de la corona española en 1810, la cual culminaría con la proclamación de independencia de las Provincias Unidas en Sud América del 9 de julio de 1816.

En los primeros años de vida independiente, el país se hundió en una feroz discusión entre la adopción un Estado federal o unitario que desembocaron en una serie de guerras civiles que se extenderían hasta 1852, año en que Juan Manuel Rosas fue derrotado tras su intento de organizar al país bajo un sistema federal. En febrero de ese año, gobernadores de catorce provincias integrantes de la Confederación Argentina firmaron en Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, por el cual convocan a la integración de un Congreso General Constituyente de la Confederación.

La Convención Constituyente inicio sesiones el 20 de noviembre de 1852 culminando con la aprobación de la Constitución el 1ro de mayo de 1853 en Santa Fe, esto se dio sin la participación de la provincia de Buenos Aires ya que esta decidió separarse de la Confederación al no estar de acuerdo en lo establecido en el Pacto de San Nicolás respecto a la representación de las provincias. Fue hasta la firma del Pacto de San José de Flores del 11 de noviembre de 1859 celebrado ente el Estado de Buenos Aires y la Confederación Argentina que el primero se integro a la Confederación.

La Constitución de 1853 estableció un gobierno representativo, republicano y federal, con un Congreso Nacional compuesto por dos cámaras: la Cámara de Diputados y el Senado.

De acuerdo al artículo 45 de la Constitución, la Cámara de Diputados se integra por miembros elegidos directamente por el pueblo, el número de sus integrantes varía de acuerdo a lo señalado por el censo en relación de un representante por cada 33,000 habitantes o fracción no menos a 16,500, pero la reforma de 1898 permitió al Congreso elevar la base de elección de los diputados para poder permanecer con un número aceptable de miembros.

Los diputados duran en su cargo cuatro años con posibilidad de reelección y se renueva la cámara por mitad cada dos años.

El artículo 54 establece que el Senado se integrará por tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires elegidos en forma directa y conjunta mediante el sistema de dos por mayoría y uno de primera minoría. Los senadores duran en su cargo seis años con posibilidad de reelección indefinida, pero la cámara se renueva por tercios cada dos años.

A la Cámara de Diputados le corresponde exclusivamente la iniciativa de leyes en materia de contribuciones y reclutamiento de tropas, otra de sus facultades es el derecho de acusar a miembros del gobierno ante el Senado en una especie de juicio político.

Por su parte, el Senado tiene la facultad de juzgar en juicio público a los funcionarios señalados por su legisladora y autorizar al presidente de la República para que declare estado de sitio.

De 1930 a 1976, Argentina vivió una serie de Golpes de Estado y cambios en la composición del Congreso Nacional que la lesionaron profundamente al país y causaron la parálisis de las actividades legislativas en diversas ocasiones. Fue hasta el 10 de diciembre de 1983 que la democracia se restableció en el país y de esta manera el funcionamiento del Congreso Nacional regresó a sus causas.

Argentina es uno de los países que permite la reelección indefinida de sus legisladores, su tasa de reelección es del 52.01% para la Cámara de Diputados y 66.66% para el Senado, representando uno de los mayores porcentajes en América Latina.

### III.IV ITALIA

Con la caída del régimen fascista en Italia, existía en los hechos dos Estados en un solo: por una parte el sur contaba con un Gobierno provisional a cargo del Rey Humberto en carácter de lugarteniente, mientras que el norte vivía una especie de República Social al amparo de las tropas alemanas de ocupación.

Mediante un referéndum celebrado el 2 de junio de 1946, el pueblo italiano determinó la forma de gobierno para el país y designó a los representantes que formarían parte de la Asamblea Constituyente responsable de elaborar la Constitución Italiana que entró en vigor el 1ro de enero de 1948.

La importancia de este texto radica no solo en su innovación respecto al tiempo en que fue promulgado, sino en que fue el resultado de un pacto establecido entre los burgueses y la revolución proletaria, lo que garantizaba su aplicación y estabilidad por un periodo prolongado mientras Italia reconstruía su capitalismo en la posguerra.

El artículo 55 de la Constitución italiana establece que el Parlamento se compone de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, representado el máximo órgano jurídico-político del sistema. A pesar de ser un órgano bicameral, Manzanella ha señalado que en realidad se habla de tres órganos, ya que el Parlamento en sesión conjunta genera diversos efectos.

Durante el Asamblea Constituyente se discutió arduamente sobre las ventajas y desventajas de unicameralismo y bicameralismo, por consenso se decidió establecer la división del Parlamento en dos cámaras con total igualdad de funciones que derivaba en un "bicameralismo perfecto", dando al Parlamento preeminencia sobre el Gobierno y subordinando este al primero.

Al tener las mismas funciones, ambas cámaras por separado tienen la facultad de dar su voto de confianza o moción de censura al Gobierno por mayoría simple. Por otro lado, el Parlamento trabaja con comisiones, un aporte interesante del Parlamento italiano son las comisiones con potestad legislativa,

que tienen la facultad de aprobar las leyes de poca importancia y aquellas que sean por trámite de urgencia.

La Constitución señala los casos en que el Parlamento debe reunirse en sesión común de las dos cámaras y dependiendo de la función que realizará se adhieren más miembros a estas, por ejemplo, para la designación del Presidente de la República, la elección de la tercera parte de los miembros del Consejo General de la Magistratura y de los cinco magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales, así como para exigir responsabilidad penal del Presidente de la República y del Presidente del Consejo de Ministros o de los Ministros.

La Cámara de Diputados está integrada por 630 miembros, de los cuales doce son de la circunscripción del Extranjero; el Senado está integrado por 315 legisladores bajo una base regional, de los cuales seis son elegidos en la circunscripción del Extranjero, ninguna región puede tener menos de seis senadores a excepción de Molise que tiene dos y Valle de Aosta que tiene uno. Aunado al número de senadores electos, son senadores natos y vitalicios los ex presidentes de la República, quienes a su vez pueden nombrar a cinco ciudadanos como senadores vitalicios en razón de méritos extraordinarios.

Ambas cámaras son elegidas por sufragio universal directo cada cinco años con posibilidad de reelección y colectivamente ejercen la función legislativa con igualdad de facultades.

Como resultado de la historia italiana, el Gobierno de este país está completamente subordinado al Parlamento, para evitar que se repitieran etapas como la del fascismo, generando que sea muy fácil para el Parlamento derribar a un Gobierno, lo cual ha generado que esto se evite mediante negociaciones y consensos fuera del pleno del Parlamento.

El 21 de diciembre de 2005, Silvio Berlusconi aprobó la ley no. 270 que modificaba las normas para la elección de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. Esta ley establece un sistema de premios de mayoría para el partido ganador, modifica la presentación de las listas de candidatos de representación proporcional y señala la obligatoriedad del voto como un deber

cívico del ciudadano aunque no establece ninguna sanción por su incumplimiento.

Derivado de la naturaleza del Parlamento italiano, este es el mayor órgano de representación de los ciudadanos, el cual a su vez tiene en sus manos la decisión de señalar las directrices del gobierno en turno o conceder un voto de censura para su desintegración, de la elección de sus miembros depende todo el actuar del Gobierno italiano, dándole un poder muy importante al ciudadano que lo elige, de esta forma la reelección cobra mayor importancia como mecanismo de rendición de cuentas, no solo hacia el Parlamento sino hacia el propio Presidente de la República,

### **III.V FRANCIA**

El sistema político francés, denominado la Quinta República, fue establecido por la Constitución del 4 de octubre de 1958, la cual incluye expresamente la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano de 1789.

G. Burdeau ha realizado la periodización de la historia francesa para facilitar el estudio de su sistema político, esta periodización es de la siguiente manera:

- De 1789 a 1814: Introducción de la idea de democracia en las instituciones. En 1792 se da la caída de Luis XIV con lo cual finaliza la monarquía y da paso a la Primera República.

En 1804 Napoleón se hace coronar emperador de Francia.

- De 1818 a 1848: La era de la democracia burguesa.

En 1815 finaliza el imperio reinstaurándose la monarquía con Luis XVIII, su sucesor Carlos X es derrocado en la revolución de 1830, llegando al trono Luis Felipe de Orleáns conocido como el Rey Burgués.

- De 1848 a 1870: Época del sufragio Universal.

Se da la crisis económica de 1845 que genero gran descontento entre campesinos y obreros derivando en una revolución en la calles de París en febrero de 1848, este movimiento logro la caída del Primer Ministro Francois Guizot y la abdicación de Luis Felipe de Orleáns.

El 28 de febrero de 1848 se da la Segunda República que incluye el voto universal.

- De 1870 a 1940: El gobierno de la Asamblea.

Se presenta la Tercera República con el establecimiento de una república burguesa de larga duración. Esta República carecía de un texto constitucional, ya que se regía mediante tres Leyes Fundamentales que organizaban a los poderes públicos, al Senado y las relaciones entre los poderes públicos.

Burdeau realiza la periodización de la historia francesa hasta 1940, pero en 1944 se da la Cuarta República bajo el régimen de la Asamblea con un efectivo control del Ejecutivo por parte del Poder Legislativo y el desarrollo de un papel importante de los partidos políticos.

La actual Constitución francesa de 1958 que dio lugar a la Quinta República, fue el resultado del regreso al poder del General De Gaulle tras el golpe de Estado del 13 de mayo de 1958, la Asamblea Nacional lo llamó para convertirse en jefe de gobierno y proclamar una nueva Constitución.

Como lo señala Sánchez Agesta, el resultado final fue una Constitución que implementaba un sistema híbrido con el respaldo de cinco pilares fundamentales: el Jefe de Estado como poder moderador, la separación orgánica entre el Gobierno y el Parlamento, la definición de la función del Gobierno y su dominio sobre el Parlamento, un parlamentarismo racionalizado y una nueva fórmula de relaciones entre la metrópoli y sus colonias.

El 6 de noviembre de 1962 se modifico el régimen establecido en 1858, al establecer el sufragio universal como medio para elegir al Presidente de la

República, el cual se convierte en Jefe Supremo de Gobierno y da lugar a un régimen semipresidencial.

La Constitución vigente establece un sistema bicameral, donde el Parlamento está compuesto por la Asamblea Nacional y el Senado.

La Ley nº 86-825 del 11 de julio de 1986 establece la elecciones de los miembros de la Asamblea Nacional mediante votación mayoritario uninominal en dos vueltas, los 577 diputados que la integran son elegidos por sufragio universal directo cada cinco años, pero su periodo puede terminar anticipadamente si el Presidente de la República disuelve la Asamblea Nacional.

Los 577 diputados de la Asamblea Nacional se distribuyen de la siguiente manera:

- 555 del área metropolitana
- 15 de los Departamentos de Ultramar (Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica y La Reunión)
- 2 de las entidades territoriales de Ultramar (Mayotte y Saint-Pierre-et-Miquelon)
- 5 de los territorios de Ultramar (Nueva Caledonia, Polinesia Francesa y Wallis y Futuna)

Actualmente el Senado está integrado por 343 miembros elegidos mediante sufragio universal indirecto cada seis años, renovándose por mitad cada tres años, esto se deriva de dos leyes, una orgánica y otra ordinaria, del 30 de julio de 2003 que buscaban modernizar al senado en relación con su base de representación territorial, dichas leyes generaron el aumento gradual del número de senadores que para el 2008 llegó a 343 y en el 2011 llegará a 348 celebrándose las elecciones el 25 de septiembre de este año para renovar 170 escaños, eligiéndose 326 de las provincias de la metrópoli, 10 de las demás entidades de ultramar y 12 que representen a los franceses ubicados fuera de Francia.

Los senadores son elegidos por un cuerpo electoral en cada provincia, dicho órgano está integrado por diputados, concejales, regionales y delegados de los ayuntamientos, estos últimos representan el 95% de ese cuerpo electoral. De los 348 miembros del Senado para el 2011, 180 serán elegidos por representación proporcional y los restantes 168 por el sistema de mayoría.

El Parlamento francés es el más débil de la historia de Francia y se encuentra totalmente subordinado al Ejecutivo.

### **III.VI REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE**

El nombre oficial de este sistema político es el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, siendo el sistema más antiguo del mundo.

En el año de 1215 se dio la *Magna Charta* por parte del rey Juan I de Inglaterra ante la constante presión de los nobles que buscaban asegurar sus privilegios feudales ante el poder del rey, fue un documento que tuvo como finalidad limitar la actuación del monarca de Inglaterra, uno de los principios del constitucionalismo moderno.

Este documento permitió a Inglaterra mantener una monarquía parlamentaria en régimen de oligarquía que fuera completada con la Ley de *Habeas Corpus* de 1679, el *Bill of Rights* de 1689 y el *Act of Settlement* de 1701 que da nacimiento al Reino de Gran Bretaña. Hacia el siglo XVII se dio inicio a la monarquía constitucional inglesa que derivaría en 1714 en el sistema de gabinete aún vigente y finalmente en 1832 abriría el camino para la monarquía parlamentaria mediante la ampliación del derecho de sufragio.

Gran Bretaña forma parte de los países del *common law* y no cuenta con una Constitución escrita en sentido estricto, teniendo como fuentes del derecho la legislación, las fuentes del *Common Law*, las Convenciones de la Constitución, el derecho y convenciones parlamentarias y el derecho comunitario.



El gobierno de Gran Bretaña es un gobierno de acuerdos, donde el monarca ha respetado la soberanía del Parlamento permitiendo que el sistema político siga funcionando, aunado a esto, la existencia de un bipartidismo ha permitido la formación de gobiernos con mayorías parlamentarias que han dado funcionalidad al ejecutivo británico.

Históricamente el Parlamento está compuesto por la Reina, la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores, dichas cámaras tuvieron su origen en la *Curia Regis* que iniciara Guillermo “El Conquistador” cuyas función era de Gran Consejo para los asuntos del gobierno.

La Cámara de los Lores nace de la *Magna Charta*, en la cual los nobles, los pares del rey. Afirmaron su derecho de tener un parlamento por nacimiento y hereditario; por su parte, la Cámara de los Comunes nace limitada a la baja nobleza que al no poder acudir enviaba delegados en su representación. En 1265 se introdujo un sistema de representación de los comunes por condado y posteriormente empezaron a reunirse de manera independiente dando nacimiento a esta cámara.

Hoy por hoy el poder real recae en la Cámara de los Comunes, que es depositaria de la soberanía nacional, por su parte, el Parlamento puede hacer todo y no hacer nada, ya que es su propio regulador al no existir un control de constitucionalidad de las leyes.

Toda propuesta debe ser aprobada y sancionada en ambas cámaras, generalmente la iniciativa recae en la Cámara de los Comunes, además de esta preferencia respecto a la facultad de iniciar leyes, esta cámara ejerce una función de control del Gobierno al aplicar la responsabilidad colectiva del Gabinete y tener la facultad de emitir un voto de confianza o de censura al mismo.

Actualmente la Cámara Baja se integra por 650 miembros electos por voto directo mediante el sistema de mayoría simple cada cinco años con posibilidad de reelección. La presidencia de esta Cámara recae en la figura del *Speaker*, que no pertenece a ninguna fracción parlamentaria y cuya función es asegurar la observancia de las normas internas de la cámara.

Es en la Cámara de los Comunes donde un político suele iniciar su carrera, sobre todo porque aquí se concentran los debates sobre los aspectos generales de la legislación dando un peso de líder de opinión a la propia cámara.

La Cámara Alta es única en su clase, esta integrada por numerosos miembros, más de 1200, de las familias nobles de Inglaterra, es básicamente el recuerdo de la monarquía inglesa en todo su esplendor. En esta cámara hay cinco clases de lores:

- Hereditarios
- Pares vitalicios nombrados por el monarca
- Lores espirituales (arzobispos de Canterbury y York y hasta 24 obispos)
- Lores judiciales (once)
- Pares de Escocia

La presidencia de esta cámara pertenece al Lord Canciller, aunque actualmente esta cámara ha perdido muchas de sus funciones a favor de la Cámara Baja, sigue trabajando satisfactoriamente y da lugar a debates nutridos y profundos sobre las diversas propuestas de ley que se le presentan, su verdadera función es de revisión legislativa y judicial, ya que los Lores judiciales conforman el Tribunal Supremo del Reino, pero tiene un poder nulo para controlar al Gobierno. La Cámara de los Lores se sigue manteniendo por tradición en Inglaterra y como un símbolo de identidad nacional hacia el recuerdo de la monarquía.

La monarquía parlamentaria inglesa es un claro reflejo del pueblo inglés, donde la tradición se conjuga con la democracia para construir un sistema fuerte y estable que ha permitido al Reino Unido generar gobiernos de acuerdos y coaliciones para enfrentar los retos que han llegado.

La elección de los comunes permite al ciudadano seleccionar al Primer Ministro ya que este sale de las filas del partido que tenga mayoría en el Parlamento, los miembros de esta cámara tienen un fuerte contacto con la gente de su distrito y la opinión pública, al final de los cinco años la reelección va a depender de su cercanía con la gente y su desempeño en el gobierno.

La experiencia internacional deja de manifiesto las virtudes y vicios de la figura de la reelección, especialmente en aquellos países donde no existe un límite a la misma, los poderes legislativos suelen desgastarse, dejar de tener vigencia en sus propuestas y debates provocando un estancamiento del propio sistema. Todo poder en exceso es malo, la reelección inmediata de los legisladores no implica que se perpetúen en los puestos, implica generar instituciones especializadas en dictar las líneas normativas que van moldeando a un país, implica conjugar el pasado y el futuro en un Congreso dinámico que reconozca sus retos y aprenda de sus errores para generar legislación de calidad y dar a la nación las herramientas necesarias para su desarrollo.

## **CAPITULO IV**

### **PROPUESTA DE REFORMA**

#### **IV.I PROPUESTAS DE REFORMA**

Desde 1917 el Poder Legislativo ha sufrido una serie de reformas para adaptarlo a la realidad política nacional y dar lugar al nacimiento de una democracia que ha buscado su consolidación desde hace algunos años, toda institución necesita evolucionar para seguir siendo funcional y el Congreso de la Unión no es la excepción debido al papel vital que juega en el desarrollo del país.

Durante años se ha buscado generar las reformas necesarias que permitan al Estado Mexicano ir más allá y convertirse en un verdadero protagonista de los cambios que se están generando a su alrededor.

La reforma política ha sido una discusión viva desde hace muchas décadas que tomo mas forma con la publicación de la Ley para la Reforma del Estado el 29 de marzo de 2007, aprobada unánimemente por la Cámara de Diputados y Senadores, cuyo objetivo era establecer las directrices fundamentales para convertir las diversas propuestas de reforma en una realidad palpable.

Lamentablemente, esta Ley expiro el 1 de abril del 2008, pero su esencia continúa nutriendo fuertes debates al interior y exterior de todos los factores de poder que han llevado a la aprobación por parte del Senado de la República de una serie de reformas constitucionales respecto a este tema.

La Reforma del Estado se ha visto nutrida por una serie de propuestas de diversos actores políticos, académicos y sociales que buscan manifestar sus opiniones sobre aquello que requiere México para pasar de ser un país en desarrollo a un país desarrollado y son justamente estas propuestas el objeto

de análisis para entender la realidad política con la que enfrentamos los cambios por venir.

#### **I.IV.I PROPUESTA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL**

El 15 de diciembre de 2009 se presentó ante en el Senado de la República por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal, la iniciativa de decreto por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta iniciativa se señalan nueve puntos básicos para conducir al país hacia el futuro prometedor que le espera, estos puntos son:

1. Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo.
2. Reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de senadores del Congreso de la Unión, modificando los principios para la elección de esta última.
3. Adoptar, para la elección del Presidente de la República, el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación, cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación.
4. Incrementar el porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro, a cuatro por ciento de la votación nacional total emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias.

5. Incorporar la figura de las candidaturas independientes, permitiendo su postulación para todos los cargos de elección popular.
6. Incorporar la figura de iniciativa ciudadana, para permitir la presentación de propuestas de ley generadas en el seno de la sociedad civil.
7. Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución para presentar iniciativas de ley, en el ámbito de su competencia.
8. Facultar al Presidente de la República para presentar, en cada primer periodo ordinario de sesiones del Congreso, un número determinado de iniciativas que deberán dictaminarse y votarse por medio de un trámite legislativo preferente.

Asimismo, establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronuncie.

9. Establecer de forma expresa en la Constitución la facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos. Asimismo, la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones no hayan sido superadas en el Congreso.

Se podría decir que el texto base para los puntos antes señalados, fue el ensayo titulado “Un futuro para México”, escrito por Héctor Aguilar Camín y Jorge Castañeda, cuya publicación fue en diciembre del 2009, sólo unos días antes de la presentación de la iniciativa de reforma por parte del Ejecutivo Federal, en dicho texto se habla de tres reformas fundamentales para darle gobernabilidad al país:

1. La segunda vuelta presidencial y la supresión de la cláusula de sobrerrepresentación.
2. Reelección consecutiva y candidaturas independientes.

3. Para el Poder Ejecutivo, la figura del referéndum, poderes de veto, de decreto y establecimiento de “leyes guillotina” de obligatoria resolución por el Congreso.

La llamada iniciativa presidencial establece la reelección, sin importar si se trata de un legislador propietario o suplente, con un límite de 12 años para ambas cámaras, sin distinguir entre diputados de representación proporcional y de mayoría relativa, respecto a los senadores tampoco existe una diferenciación ya que elimina a los elegidos por el principio de representación proporcional.

A pesar de establecer un límite de doce años para ocupar el cargo consecutivamente, se permite que pasado un periodo el legislador pueda ocupar nuevamente el mismo cargo. Esto se puede interpretar con la posibilidad de perpetuarse en el poder, ya que al dejar pasar un periodo están en posibilidad de nuevamente ocupar el curul por doce años consecutivos.

La propuesta del Ejecutivo Federal se basa en la idea de profesionalización y rendición de cuentas ante el electorado por parte de los integrantes del Poder Legislativo, pero no realiza un análisis más profundo sobre los alcances ni los límites que se deben establecer para que este tipo de reformas tengan los resultados esperados en materia de calidad legislativa, profesionalización, gobernabilidad y rendición de cuentas.

#### **I.IV.II PROPUESTA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM**

En el año 2009, el Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, celebro un convenio de consultoría institucional con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, esto con el fin de elaborar un documento denominado “La Reforma del Estado. Propuesta del IJ-UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del Sistema Presidencial Mexicano”.

Dicho documento señala en la introducción que se basa en “dos ideas rectoras: de un lado promover condiciones institucionales de gobernabilidad democrática al país en el marco de un sistema de partidos múltiples; y de otro, lograr construir un sistema de gobierno sujeto a responsabilidades políticas plenas ante la institución de la representación nacional y directamente frente a los ciudadanos de la República”<sup>26</sup>, en base a lo anterior, la propuesta de Reforma del Estado del IJ parte de la colaboración y el equilibrio del Poder Ejecutivo y Legislativo Nacionales como eje rector para dotar al Estado de Instituciones capaces de enfrentar los retos de gobernar a un país en rápida evolución como es el nuestro, estableciendo reformas graduales no solo en lo legal sino en las prácticas políticas, mediante la construcción de un modelo debidamente articulado donde una modificación no se puede entender sin la otra.

La propuesta abarca cuatro grandes rubros:

1. Relación entre poderes
2. Fortalecimiento del Poder Legislativo
3. Reordenación entre funciones del Estado y de Gobierno. La Fiscalía General del Estado y la Auditoría Superior de la Federación como órganos constitucionales autónomos.
4. Fortalecimiento del control de los ciudadanos sobre sus gobernantes.

En el marco del tema a tratar, únicamente nos avocaremos al análisis de la segunda y cuarta sección del texto elaborado por el IJ, independientemente de comprender que dichos puntos están directamente relacionados con todos los rubros que abarca la investigación del Instituto.

---

<sup>26</sup> Barceló Rojas, Daniel (coord.), *La Reforma del Estado. Propuesta del IJ-UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del Sistema Presidencial Mexicano*, México, UNAM-Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p.5.



Existen puntos de encuentro entre la propuesta del IJJ y la que finalmente presentó el Poder Ejecutivo Federal, la más significativa es la duración máxima del cargo, señalando para ambas cámaras un periodo de doce años, en consecuencia se permite una reelección para los Senadores y tres para los Diputados, pero no se establece nada respecto a la posibilidad de pasado un periodo poder ocupar nuevamente el cargo y ser aspirante a la reelección.

El IJJ fue más allá al no señalar únicamente la posibilidad de reelección de manera abierta, su propuesta se ocupa de diferenciar entre aquellos legisladores de representación proporcional y los que son de mayoría relativa. En este ámbito, se propone modificar la forma de elección de los diputados de representación proporcional, ya que la legislación electoral vigente establece que las listas para estos cargos que presentan los Partidos Políticos son elaboradas al libre albedrío de estos, sin exigir ninguna técnica o modalidad de control respecto a estos nombramientos. Por su parte, el IJJ propone que las listas se basen en el número de votos obtenidos por los candidatos que competieron en distritos de mayoría, estableciendo un orden de preferencia respecto a estos.

Referente a los Senadores de representación proporcional, se hacen dos propuestas tajantes; la primera establece que estos 32 Senadores deben ser elegidos por las legislaturas de cada uno de los Estados, como lo establecía la extinta Constitución de 1824, debiéndose hacer las reformas necesarias en el ámbito local para llevar a cabo esta designación por mayoría simple; en caso de no realizarse dichas modificaciones y regular de manera adecuada la designación de estos legisladores, los Senadores de representación proporcional deben desaparecer al no cumplir con una de las características inherentes a esta cámara, que es ser representantes del Pacto Federal y en consecuencia de los intereses de cada uno de los Estados que componen la República Mexicana, lo cual repercute significativamente en las decisiones y facultades que tiene esta cámara, especialmente en el ámbito de responsabilidad internacional.

Esta propuesta es muy interesante ya que devuelve a los Estados la facultad de designar a sus representantes en el Congreso General, lo cual es la esencia de la existencia de esta cámara en todo el mundo; como acertadamente lo señala el documento del IIJ, es necesario revisar la legislación estatal que normaría esta designación para no caer únicamente en un juego político que terminaría con Senadores representantes de intereses de partidos locales o de gobernadores con mayoría en el Congreso Estatal.

A lo largo del documento, no se hace ninguna diferenciación entre los legisladores propietarios y los suplentes, entendiéndose que se mantiene lo establecido en la Constitución respecto a su elección.

El proyecto del IIJ coincide en que la reelección inmediata de los legisladores permitiría un mayor control y mejor rendición de cuentas de los legisladores hacia la ciudadanía, disminuyendo el peso del Partido Político y ampliando el margen de actuación del funcionario respecto al Distrito que representa, de esta forma se fortalece el federalismo y se da un lugar privilegiado al electorado para evaluar a sus representantes.

#### **I.IV.III PROPUESTA DEL SENADOR MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA**

El 23 febrero del 2010 el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, junto con diversos legisladores del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presento ante el pleno de la Honorable Cámara de Senadores una iniciativa con proyecto decreto que reforma diversos artículos constitucionales en torno a la Reforma Política para el Estado Mexicano.

Dicha propuesta abarca trece puntos que buscan, como lo señala la exposición de motivos, “alcanzar una mayor eficacia del aparato estatal en su conjunto así como lograr la ampliación y fortalecimiento de la democracia mexicana, junto con un mayor control del poder público y la rendición de cuentas”, estos puntos son:

1. Suplencia en caso de falta del titular del Poder Ejecutivo.
2. Ratificación del gabinete.
3. Reelección consecutiva de legisladores federales y locales.
4. Reducción del número de integrantes de las Cámaras del Poder Legislativo.
5. Fomento del trabajo de las comisiones legislativas.
6. Informe Presidencial y mecanismos de control parlamentario.
7. Presupuesto de Egresos y Cuenta Pública. Reducción de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.
8. Consulta Popular.
9. Autonomía del Ministerio Público.
10. Restructuración de la facultad de investigación de la SCJN y de las atribuciones de la CNDH.
11. Solución de conflictos en materia de límites territoriales.
12. Estado de emergencia.
13. Instituto Nacional de Identidad.

En lo referente a la reelección de los legisladores, esta iniciativa propone para los senadores una reelección y para los diputados dos, es decir, un total de 12 años para los senadores y 9 para los diputados. Por otro lado, no hace distinción alguna entre propietarios y suplentes, ni entre diputados de representación proporcional y mayoría relativa, pero al igual que la propuesta del Poder Ejecutivo se elimina a los senadores de representación proporcional.

El grupo parlamentario del PRI no establece si después de pasado un periodo existe la posibilidad de ocupar nuevamente el cargo o la reelección se limita solo al periodo de tiempo antes señalado y conlleva la imposibilidad de volver a ocupar un curul en el Congreso, por lo tanto se entiende que existiría

la oportunidad de ser electo nuevamente como legislador pasados seis o tres años en cada caso y poder ser reelecto al siguiente.

El proyecto de reforma gira alrededor del fortalecimiento del Poder Legislativo y abarca temas que no habían sido analizados en las diversas propuestas de reforma de los actores políticos, tiende a acercarse más al sistema parlamentario y busca generar gobiernos de concesos ante la clara desaparición del denominado “Presidencialismo perfecto”.

Frente a los retos que está enfrentado el mundo y ante el escenario de gobiernos divididos, aquel partido que gobernó por 70 años nuestro país, pone las cartas sobre la mesa y resulta pieza clave para aprobar una reforma de gran calado como la reelección. Ante el olvido de aquella frase de Manuel Pérez Treviño “hemos, repito, sacrificado o quemado un derecho (votar por quien se quiera) en aras de un principio (la no reelección)”<sup>27</sup>, resulta ser ese derecho aquel que se quiere regresar al pueblo y ese principio una muestra clara de la vejez que ha alcanzado y pasado la cuenta al Estado Mexicano, lo que alguna vez fue un sacrificio en voz de la democracia hoy pasa a ser el principal argumento para defender esta propuesta de reelección.

#### **I.IV.I PROPUESTA DEL BLOQUE DE IZQUIERDA**

El 18 febrero del año pasado se presento en ambas cámaras del Congreso de la Unión una propuesta de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y de Convergencia, que buscaba transformar al Estado mexicano mediante la participación ciudadana y la democratización de las instituciones.

El texto inicia con una crítica a la propuesta de Reforma del Estado presentada por el presidente Felipe Calderón, al considerarla contradictoria, ya

---

<sup>27</sup> Citado en Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 18va ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 2004, p. 57

que promueve pluralidad mientras la limita, invita a la ciudadanía a participar activamente pero solo en los casos que conviene el Ejecutivo, entre otras cuestiones que señala el texto.

Por otra parte, el bloque de izquierda no realiza ninguna propuesta respecto a la reelección de los legisladores federales, podríamos atribuir esto al hecho que en los estatutos del Partido Revolucionario Institucional en su artículo 288 establece:

*Artículo 288. No podrán ocupar candidaturas plurinominales del Partido a regidores, legisladores federales o locales, quienes asumieron el cargo de senador, diputado federal, diputado local o regidor por la vía plurinomial en el periodo inmediato anterior. Y por lo tanto, para pasar de legislador federal a local o viceversa, o pasar de senador a diputado federal o viceversa, por la vía plurinomial, deberá transcurrir al menos un periodo de tres años.*

Del texto anterior se desprende que los propios estatutos del PRD prohíben la reelección, y al ser este partido el punto de cohesión entre las fuerzas de la izquierda nacional, los demás partidos siguen la misma línea de acción.

Por otro lado, la propuesta de este bloque modifica de manera importante el sistema electoral mexicano en lo relativo a la elección de senadores y diputados, una propuesta por demás ambiciosa que no es considerada ni retomada por ninguno de los otros partidos nacionales, ni actores sociales o académicos.

La propuesta postula que desaparezca la elección de mayoría relativa y únicamente subsista la representación proporcional como una forma para garantizar la verdadera representatividad de las decisiones del electorado en el Congreso de la Unión.

Respecto a los senadores se elegirían 96 en razón de tres por entidad federativa, mediante la inscripción por parte de los partidos políticos y candidatos independientes de una lista con tres fórmulas, los escaños se repartirían con el método de cociente natural y resto mayor, los 32 escaños

restantes serían designados mediante una lista nacional de tres fórmulas signadas únicamente por los partidos políticos y en la que participarían con la suma de los remanentes votaciones.

Para el caso de los diputados, los primeros 400 serían elegidos en 32 circunscripciones plurinominales mediante el método de cociente natural y resto mayor, los 100 restantes se asignarían de una lista nacional de fórmulas, las cuales representan a cada partido, por el mismo método que los primeros 400 diputados utilizando la suma de las votaciones remanentes.

La representación proporcional nace como un mecanismo para permitir la entrada de la oposición a los órganos de representación nacional, al tener un sistema basado exclusivamente en este principio se perdería parte de la esencia de la democracia respecto a las mayorías, aunado a esto, el sistema que la izquierda mexicana propone resulta demasiado compleja al establecer dos mecanismos para aplicar el mismo sistema de elección.

La propuesta de reforma planteada por estos partidos políticos no plantea en ninguno de sus puntos lo relativo a la reelección y se enfoca en darle mayor participación a la ciudadanía, en el fortalecimiento del Poder Legislativo y en mantener un equilibrio de poderes que tiene al parlamentarismo, existiendo puntos de encuentro con la iniciativa priista.

#### **IV.II DEBATES EN TORNO A LAS DIVERSAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL PODER LEGISLATIVO**

A lo largo de los meses se han realizado diversos foros, mesas redondas, seminarios, la publicación de estudios y artículos analizando las propuestas en torno a la Reforma del Estado que indiscutiblemente incluye cambios importantes para el Poder Legislativo.

Algunos señalan que la propuesta del Poder Ejecutivo Federal no está acabada, al no considerar las leyes que acompañan una modificación como la

reelección y al existir un diagnóstico errado sobre las causas de la falta de colaboración entre ese Poder y el Legislativo

Por otro lado, diversas propuestas han busca un control mayor del Poder Legislativo pero dejando fuera el control al Ejecutivo, es indispensable que la reforma que permita la reelección vaya acompañada de un cambio al interior de todas las instituciones, incluyendo los partidos políticos respecto a la elección interna de sus candidatos.

Entre las proposiciones que pueden enriquecer esta reforma, se encuentran las relativas a una renovación escalonada de las cámaras del Congreso, justamente con la finalidad de no empezar desde abajo cada doce años, lo que haría que se pierda sentido a uno de los argumentos principales a favor de la reelección. Por otro lado, considero importante hacer una clara diferenciación respecto a los legisladores electos por el principio de representación proporcional, ya que para ellos no existiría en sí un efecto de rendición de cuentas ante el electorado, que es otro de los beneficios de esta reforma.

Como bien dice Jorge Alcocer, no se le pueden atribuir virtudes extraordinarias a la reelección, pero implica un punto de partida para un cambio aún mayor desde el interior del propio sistema que se encuentra actualmente fracturado ante la realidad que ha rebasado la estructura institucional y constitucional que tiene nuestro país.

El 27 de abril de 2011, durante el Segundo Periodo Ordinario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, fue aprobado por el pleno de la cámara en lo general y en lo particular el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con proyecto de decreto que reformaba y adicionaba diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política.

A lo largo de dicho dictamen se retoman las diversas discusiones y propuestas históricas que tomaron auge con la publicación de la Ley para la Reforma del Estado en 2007.

El dictamen se centra en nueve puntos:

1. Iniciativa ciudadana.
2. Consulta popular.
3. Candidaturas independientes.
4. Iniciativa preferente.
5. Observaciones del Ejecutivo al presupuesto de egresos de la Federación.
6. Reconducción presupuestal.
7. Substitución del Presidente en caso de falta absoluta.
8. Reelección de legisladores.
9. Ratificación de comisionados de órganos reguladores.

Respecto al punto ocho de este dictamen aprobado y remitido a la Cámara de Diputados, se estableció la reelección de los miembros del Poder Legislativo, la cual no se limita sólo a la reforma del artículo 59 constitucional, sino que se hace extensiva a los Poderes Legislativos locales mediante una reforma al artículo 116 de nuestra Carta Magna.

Las comisiones dictaminadoras consideraron que la reelección tiene diversas ventajas en el marco de un país más plural y en vías de consolidar su democracia, entre dichas ventajas podemos señalar:

1. Se genera un mecanismo de rendición de cuentas que fortalece el lazo entre representante y representado.
2. Fomenta la responsabilidad de los legisladores ante la inherente necesidad de mantener el vínculo con los ciudadanos.
3. Permite la profesionalización de los miembros del Congreso de la Unión.



4. Abre la posibilidad de genera condiciones de mayor gobernabilidad, al formar interlocutores que puedan permanecer durante el periodo que dura el Presidente de la República.

Todas las propuestas de reforma coincidieron en que es imperativo establecer un límite a la reelección, y la propuesta aprobada por el Senado no fue la excepción, estableciendo al igual que el proyecto del PRI, un límite de doce años para los senadores y de nueve años para los diputados.

El dictamen quedo aprobado respecto al artículo 59 en este sentido:

**“Artículo 59:** Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos en forma inmediata; los primeros hasta por un periodo adicional y los segundos hasta por dos. Cumplido lo anterior los diputados o senadores propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.”

Esta reforma tuvo varios puntos de coincidencia con las presentadas por los diversos sectores políticos y académicos, así como algunas diferencias (cuadro 2), especialmente al hacer una distinción entre legisladores propietarios y suplentes y al mantener el sistema de elección mixto intacto, lo cual ninguna de las otras propuestas habían considerado.

Considero que esta reforma es adecuada a la realidad nacional, pero que aún le falta delinear algunos aspectos como distinguir entre representación proporcional y mayoría relativa, así como establecer modificaciones a otros textos legales y considerar las pertinentes para el reglamento interno del propio Congreso. Actualmente esta reforma se encuentra en espera de ser aprobada por la Cámara de Diputados.

Cuadro 2. Comparación de las diferentes propuestas de reforma

PROPUESTA	CÁMARA	REELECCIÓN	DURACIÓN	RP	DIFERENCIACIÓN ENTRE RP Y MR	DIFERENCIACIÓN ENTRE PROPIETARIO Y SUPLENTE	CARACTERÍSTICAS
<b>Poder Ejecutivo Federal</b>	Diputados	Si	12 años	Si	No	No	Esperar un periodo después de los doce años para ser electo nuevamente
	Senadores	Si	12 años	Desaparece	Desaparece RP	No	
<b>IJJ</b>	Diputados	Si	12 años	Si	Si	No	Cambia la forma de integrar las listas de los Diputados de RP
	Senadores	Si	12 años	Desaparece	Desaparece RP	No	Los Senadores de RP se convierten en Senadores de los Gobiernos Estatales o desaparecen
<b>PRI</b>	Diputados	Si	9 años	Si	No	No	Disminuye el número de Diputados de RP a 100
	Senadores	Si	12 años	Desaparece	Desaparece RP	No	
<b>BLOQUE DE IZQUIERDA</b>	Diputados	No	.....	Único sistema	Desaparece MR	No	Modifica los sistemas de elección al dejar de ser mixto
	Senadores	No	.....	Único sistema	Desaparece MR	No	
<b>APROBADA POR EL SENADO</b>	Diputados	Si	9 años	Si	No	Si	
	Senadores	Si	12 años	Si	No	Si	

#### IV.III PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Ante los nuevos tiempos que enfrenta nuestro país en todos los aspectos y la imperante necesidad de iniciar la renovación de nuestras instituciones desde el interior de las mismas, se requiere reformar las disposiciones constitucionales y las legales derivadas de estas para permitir la reelección inmediata de los miembros del Poder Legislativo Federal como un mecanismo para su fortalecimiento, derivado de lo anterior y de los aspectos analizados a lo largo de este trabajo, propongo las reformas señaladas en seguida.

Respecto al texto constitucional propongo las siguientes reformas:

**Artículo 56.-** (...)

(...)

La Cámara de Senadores se renovará por mitades cada tres años, renovándose la mitad que hubiera cumplido un periodo de seis años.

**Artículo 59.-** Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el periodo inmediato, los primeros podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados hasta por tres periodos consecutivos.

Los Senadores y Diputados suplentes no podrán ser electos para el periodo inmediato con ese carácter y los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes.

Los Senadores y Diputados elegidos mediante el principio de representación proporcional no podrán ser reelectos para el periodo inmediato por ese principio, así como los elegidos mediante el principio de mayoría relativa, en consecuencia los legisladores que sean postulados para la reelección únicamente lo podrán hacer mediante el principio de mayoría relativa.

No podrán ser reelectos aquellos Diputados y Senadores que se encuentren en los siguientes supuestos:

- I. Existencia de un juicio de procedencia en su contra.
- II. Se encuentren sujetos a algún procedimiento ante los tribunales del fuero común.
- III. Presenten inasistencia a las sesiones superior al 20%.

### **Artículos transitorios**

**ARTÍCULO PRIMERO:** La primera renovación a que se refiere el artículo 56 que tenga lugar después de la entrada en vigencia de las presentes reformas, se determinará por sorteo para establecer cuál será la mitad a renovar.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Las presentes reformas entrarán en vigor el 1º de septiembre del 2012.

Respecto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se requieren las siguientes reformas:

#### **ARTÍCULO 43.-**

**1.-7. (...)**

**8.** Los diputados que hayan sido reelectos para el periodo inmediato, serán integrantes de las mismas comisiones que ocuparon en su periodo anterior con la finalidad de contribuir con su experiencia y garantizar la continuidad de los trabajos iniciados en la legislatura precedente.

#### **ARTÍCULO 104.-**

**1.-3. (...)**

4. Respecto a los Senadores reelectos para el periodo inmediato, la Junta de Coordinación Política cuidará que estos sean integrantes de las mismas comisiones a las que pertenecieron en la legislatura anterior con el objetivo de aportar su experiencia en las mismas y dar continuidad a los temas que quedaron pendientes de resolución en las comisiones.

5. A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el pleno podrá constituir “grupos de amistad” para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.

Lo anterior derivado de un análisis de la conveniencia de implementar este tipo de reformas a la vida institucional nacional con los debidos mecanismos de rendición de cuentas y límites que coadyuven a alcanzar de manera eficaz los beneficios que la reelección trae consigo.

## CONCLUSIONES

A lo largo de la historia nacional, el tema de la reelección se ha visto como un tabú, como un retroceso de las conquistas revolucionarias y como un obstáculo a la consolidación democrática que el país tanto clama.

Las razones que llevaron a la prohibición de la reelección inmediata en nuestro país con las reformas publicadas el 29 de abril 1933, durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, no tuvieron nada que ver con los principios revolucionarios ni con el nacimiento de la democracia, tuvieron que ver con un momento histórico determinado donde era necesario cerrar filas en el poder para ser capaces de gobernar un país como el nuestro, tuvieron que ver con la necesidad que nace del movimiento revolucionario de consolidar a los vencedores alrededor de una sola figura que fuera capaz de dar al país la fuerza y la unión que tanto requería.

Las opciones son muy claras, permitir o no la reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión, cada una de estas posturas tiene sus argumentos encontrados.

Por un lado, aquellos que se oponen a la reelección han señalado que de aprobarse se generarían mecanismos clientelares, se daría un desequilibrio de poderes, una clara dificultad para renovar a las élites, el consecuente debilitamiento de la clase política y una clara afectación al principio de igualdad de oportunidades para acceder a puestos de representación popular.

Estos argumentos son muy ciertos, estoy totalmente de acuerdo con ellos, pero ese no es el punto principal, lo importante es conocer los beneficios que este tipo de reforma nos puede traer y generar los mecanismos para evitar caer en todas aquellas desventajas que han marcado los detractores de esta propuesta.

Las ventajas que la reelección legislativa inmediata generaría no son menores, hablamos de una mayor profesionalización de la institución que es el corazón de la vida nacional, de generar un mecanismo de rendición de cuentas ante la ciudadanía, de crear un puente para que exista una verdadera comunicación entre el legislador y su electorado, hablamos de crear un Congreso capaz de dar vida a legislaciones de gran impacto y que se de continuidad y seguimiento a los resultados de las mismas.

No es un trabajo fácil y el ambiente político que se ha generado en los últimos años es un gran obstáculo para dar vida a esta propuesta, pero estoy totalmente convencida que es necesario reincorporar al texto constitucional esta reforma de gran impacto, estando totalmente conscientes de su alcance y estableciendo los mecanismos necesarios para no desembocar en un Congreso viejo y estático.

Mi propuesta es clara, permitir la reelección inmediata de los miembros del Congreso de la Unión pero por un periodo acotado, permitiendo que la renovación de las cámaras sea punto de encuentro entre diferentes generaciones de la vida legislativa y política nacional, dando lugar a la formación de líderes, de verdaderos parlamentarios, permitiendo que los legisladores experimentados transmitan sus experiencias a los que van llegando y que estos a su vez, inunden con su nueva visión y nuevas ideas el quehacer legislativo. Con una reforma de este tipo, bien pensada y bien aterrizada a la realidad nacional, todos ganamos, se gana profesionalización y dinámica, se gana en la rendición de cuentas y en involucrar a la ciudadanía en la forma de gobernar a nuestro país.

Mucho se ha hablado de este tema en los últimos años, muchas voces se han levantado para defenderlo y atacarlo, pero una cosa es cierta, ante la realidad que nos ha tocado vivir y ante el futuro que está más cerca que nunca, es indispensable darle a nuestras instituciones las herramientas que requieren para fortalecerse y ser piezas claves en el desarrollo nacional.

Solo mediante este tipo de reforma podremos cumplir con la definición que Kelsen da de democracia como aquella forma de gobierno en la cual los destinatarios de las decisiones participan de alguna manera, ya sea directa o indirectamente, en el proceso de su creación. Y que mejor forma de hacerlo, que permitir al electorado decidir quién será su representante en el Poder Legislativo y al final evaluar como protegió los intereses superiores de la nación en ese cargo.

La reelección legislativa no responde únicamente a una cuestión de técnica, tiene que ver con el quehacer social que representa el Congreso de la Unión y quienes lo integran, no es sólo la creación de leyes, es la manifestación de los ideales de aquellos ciudadanos que pusieron su voto y su confianza en quienes prometieron representar su voz y llevarla ante el mayor órgano de representación del país.

Es necesario recordar las palabras de Lombardo Toledano en su intervención a favor del dictamen de 1964, “es necesario aprender, aprender no el arte de hablar, sino el de aprender la función política, histórica de un parlamento. Cuando un parlamento no influye en la marcha de la sociedad, cuando no prevé el futuro y no traza caminos para el porvenir, es un parlamento pequeño, infructuoso, que en lugar de ayudar al gobernante lo estorba.”



## BIBLIOGRAFÍA

- A. WATSON, Richard, *Democracia americana: logros y perspectivas*, México, Editorial Limusa, 1989.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor y G CASTAÑEDA, Jorge, *Un futuro para México*, México, Punto de lectura, 2009.
- ÁLVAREZ, José, *El verdadero programa de la revolución mexicana*, Editorial Patria Nueva
- ARNÁIZ AMIGÓ, Aurora, *Historia constitucional de México*, México, Trillas, 1999.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José *et. al.*, *Teoría de la Constitución*, 4a. ed., México, Editorial Porrúa, 2010.
- BERLÍN, Isaiah, *Contra la corriente*, trad. de Hero Rodríguez, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- BERLÍN VALENZUELA Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, 2a. ed., trad. de José Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2008
- BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores*, trad. de Lorenzo Córdova Vianello, Madrid, Editorial Trotta, 2002.
- BRONFMAN VARGAS, Alan, *El Congreso Nacional : estudio constitucional, legal y reglamentario*, Valparaíso, [Universidad Católica de Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, 1993.](#)
- CARBONELL, Miguel y CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, "Reforma del Estado y democracia gobernable: algunas reflexiones", en Carbonell, Miguel *et al.*, (coord.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 61-84, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=349>
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Partidos políticos y democracia*, Instituto Federal Electoral, [http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/partidos\\_politicos\\_y\\_de\\_mocracia.htm#AUTOR](http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/partidos_politicos_y_de_mocracia.htm#AUTOR)

- *et. al.*, *Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2004.
  - Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, *Diario de debates. Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, t. I y II.
  - CORDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, Fondo de Cultura Económica- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2009
  - y SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2007
  - COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Derecho y análisis económico*, México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
  - COTARELO, Ramón, *Sistemas Políticos de la Unión Europea*, Madrid, Editorial Universitas, 1993.
  - DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1992.
  - DWORAK, Fernando (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México, Fondo de Cultura Económica, Cámara de Diputados, 2003.
  - ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Decisiones políticas ¿Problemática en el derecho parlamentario?*, México, Editorial Porrúa, 2009.
  - FRANCO GONZÁLEZ-SALAS, José Fernando, "La función electoral: naturaleza, principios rectores", *Formación del Derecho Electoral en México. Aportaciones institucionales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 13-90, <http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Libros/formacion.pdf>
  - FIGUEROA ALFONZO, Enrique, *Derecho electoral*, México, IURE Editores, 2006.
  - FLORESCANO, Enrique (coord.), *Arma la historia. La nación mexicana a través de los siglos*, México, Grijalbo, 2009.
  - GALEANA, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

- (coord.), *El constitucionalismo mexicano. Influencias continentales y trasatlánticas*, México, Siglo XXI, Senado de la República, 2010.
- GENTILE, Jorge Horacio, *Derecho parlamentario argentino*, [Buenos Aires, Argentina : Ediciones Ciudad Argentina, 1997.](#)
  - GONZALEZ CASANOVA, Pablo (coord.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, 3ª. ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 2007
  - H. SABINA, George, *Historia de la teoría política*, 3a. ed., trad. de Vicente Guerrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.
  - J. ARROW, Kenneth y HURWICZ, Leonid, *Teoría de la elección social: Funciones de bienestar social y mecanismos de ejecución*, México, FLACSO, ITAM, 2008, [juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/juridicas5\(1\)\\_4.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/juridicas5(1)_4.pdf)
  - KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, 2da. ed., trad. de Roberto Vernengo, México, IJ UNAM, 1982
  - LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, 15va. ed., trad. de W. Roces, México, Ediciones Coyoacán, 2008.
  - LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Historia del derecho mexicano*, México, IURE editores, 2004
  - MADERO GONZÁLEZ, Francisco, *La sucesión presidencial en 1910*, México, DEBOLSILLO, 2010
  - MANZELLA, Andrea, *El parlamento*, trad. del Instituto de Investigaciones Legislativas, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LIII Legislatura, 1987.
  - MEJÍA VERGNAUD, Andrés, *Maestros de la democracia moderna*, Colombia, LEGIS, 2003.
  - MONTERO ZENDEJAS, Daniel, *Derecho constitucional comparado*, México, Editorial Porrúa, 2006.
  - MORA-DONATTO, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2006
  - NACIF, Benito, *Para entender las instituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007
  - NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Bogotá – Colombia, Editorial Temis, 2006.

- NAVA GOMAR, Salvador (coord.), *Manual de Técnica Legislativa*, México, ANOMAC, 2003, t. I y II.
- NOHLEN, Dieter, *Derecho y política en su contexto*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia (comps.), *La cámara de diputados en México*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, 2000, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/camdip.htm>
- POKROVSKI, V.S., et al., *Historia de las ideas políticas*, trad. Carlos Marín Sánchez, México, Editorial Grijalbo, 1966.
- QUINTANA VALTIERRA Jesús y CARREÑO GARCÍA, Franco, *Derecho parlamentario y técnica legislativa*, México, Editorial Porrúa, 2006.
- ROEMER, Andrés, *Derecho y economía: Una revisión de la literatura*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- SABINE, George, *Historia de la teoría política*, 3ª. ed., trad. de Vicente Guerrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México, Fondo de Cultura Económica, IJ-UNAM, 2006.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, 3a. ed., trad. de Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- SIEYES, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, México, UNAM, 1989.
- SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, Octava edición, México, Editorial Porrúa, 2006.
- SOTO FLORES, Armando, *Sistemas constitucionales y políticos contemporáneos*, México, Editorial Porrúa y Facultad de Derecho UNAM, 2009.,
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 25ta. ed., México, Editorial Porrúa, 2008.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- ----- y CARBONELL, Miguel (coord.), *El proceso constituyente mexicano. a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007

## ARTÍCULOS

- ACUÑA ZEPEDA, Manuel, "Ley Federal de Partidos Políticos en México. Para la consolidación democrática", *Letras jurídicas, revista electrónica de derecho del Centro Universitario de la Ciénega*, Año XVII, número 11, otoño 2010, pp. 1-14.  
<http://www.letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/articulos11/%20art.%205%20Manuel%20Acuna.pdf>
- ALCOCER, Jorge, "Los nudos de la iniciativa", *Voz y Voto*, México, Año XVII, número 24, febrero 2010, pp. 4-8.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, "Crónica de un debate memorable", *Revista Debate Legislativo*, México, número 21, abril 2000, pp. 45-66,  
[www.senado.gob.mx/iilsen/.../Reeleccion Legislativa Anexos.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/.../Reeleccion_Legislativa_Anexos.pdf)
- CARBONELL, Miguel, "[Dworak, Fernando F. \(coord.\), El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México](#)", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, número 11, julio-diciembre 2004, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=cconst&n=11>
- CASTRILLÓN VALDÉS, Julio, "Para la fortaleza legislativa", *Revista Debate Legislativo*, México, número 21, abril 2000, pp. 76-92,  
[www.senado.gob.mx/iilsen/.../Reeleccion Legislativa Anexos.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/.../Reeleccion_Legislativa_Anexos.pdf)
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, "Reequilibrar los poderes", *Voz y Voto*, México, Año XVII, número 24, febrero 2010, pp. 14-21.  
----- y SALAZAR, Pedro, "La agenda electoral pendiente", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo LVII, número 247, enero-junio de 2007, pp. 11-31  
-----, "Democracia, esencia y valor", *El Universal*, 29 de octubre de 2008, [eluniversal.com.mx](http://eluniversal.com.mx)  
-----, "Política, derecho y economía", *El Universal*, 7 de octubre de 2009, [eluniversal.com.mx](http://eluniversal.com.mx)  
-----, "Reelección inmediata de legisladores y alcaldes", *El Pueblo.com/móvil*, 23 de noviembre de 2009, <http://www.elpueblo.com/movil/editoriales.pl?ed=287>  
-----, "Reelección inmediata de legisladores y alcaldes", *El Universal*, 2 de diciembre de 2009, [eluniversal.com.mx](http://eluniversal.com.mx)  
-----, "Democratizar el sistema de partidos", *El Universal*, 10 de febrero de 2010, [http://www.ietd.org.mx/lorenzo\\_crdoва\\_vianelo.html](http://www.ietd.org.mx/lorenzo_crdoва_vianelo.html)
- ECHEVERRÍA RUIZ, Rodolfo, "¿Reelegir a los legisladores?", *Revista Debate Legislativo*, México, número 21, abril 2000, pp. 93-97,  
[www.senado.gob.mx/iilsen/.../Reeleccion Legislativa Anexos.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/.../Reeleccion_Legislativa_Anexos.pdf)

- FERRAJOLI, Luigi, “¿Democracia sin Estado?”, *Cauces*, trad. Miguel Carbonell, México, año III, número 11, julio-septiembre 2004, pp. 221-234, [www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/13.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/13.pdf)
- GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, *Reelección inmediata de legisladores (Artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)*, México, Servicio de investigación y análisis División Política Interior, Cámara de Diputados, 2000, Serie Reportes, [www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-ISS-05-04.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-ISS-05-04.pdf)
- LARROSA, Manuel y GUERRA, Yanelly, “El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004), ¿hacia una ley de partidos?”, *Revista Polis*, México, vol. I, número 2, segundo semestre 2005, pp. 233-276, <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Mexico/Leyes/Regimen.pdf>
- LOREDO MÉNDEZ, José Vicente, “Posiciones de los partidos políticos nacionales más representativos. La reelección de los legisladores en México”, *Revista Debate Legislativo*, México, número 21, abril 2000, pp. 98-115, [www.senado.gob.mx/iilsen/.../Reeleccion\\_Legislativa\\_Anexos.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/.../Reeleccion_Legislativa_Anexos.pdf)
- LUIGI, Ferrajoli, “La esfera de lo indecible y la división de poderes”, *Estudios Constitucionales*, trad. De Miguel Carbonell, Chile, Año 6, número 1 Centro de Estudios Constitucionales de Chile, 2008. [www.cecoch.cl/docs/pdf/revista\\_ano6\\_1/Laesfera17.pdf](http://www.cecoch.cl/docs/pdf/revista_ano6_1/Laesfera17.pdf)
- MARTINELLI, César, “Análisis económico de la conducta de los votantes”, *El Trimestre Económico*, México, vol. LXXIII, número 290, abril-junio de 2006, pp. 211-237.
- MORALES, Rodrigo, “Reforma para depurar”, *Voz y Voto*, México, Año XVII, número 24, febrero 2010, pp. 22-24.
- NACIF, Benito, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, *Política y Gobierno*, número 1, volumen 4, primer semestre 1997, pp. 115-145, [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_XI\\_N1\\_2004/Benito\\_Nacif\\_p-9-42.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XI_N1_2004/Benito_Nacif_p-9-42.pdf)
- ROBLEDO, Zoé, “Visión comparada”, *Voz y Voto*, México, Año XVII, número 24, febrero 2010, pp. 24-31.
- SOUMANO VENTURA, María Fernanda y ORTEGA ORTIZ, Reynaldo Yunuen, “La identificación partidista de los mexicanos y el cambio electoral, 1994-2000”, *Foro Internacional*, número 1 (171), volumen 43, enero-marzo 2003, pp. 10-38, [http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM\\_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/personal/irene\\_martin/pagina\\_personal\\_irene\\_marti](http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/personal/irene_martin/pagina_personal_irene_marti)

n/Comportamiento%20Pol%EDtico%20y%20Electoral%202009-2010/La%20%20identificacion%20partidista\_Somuano%20y%20Ortega.pdf

- UGALDE, Luis Carlos, “La hipótesis de la responsabilidad invertida”, *Revista Debate Legislativo*, México, número 21, abril 2000, pp. 68-75, [www.senado.gob.mx/iilsen/.../Reeleccion\\_Legislativa\\_Anejos.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/.../Reeleccion_Legislativa_Anejos.pdf)
- VALENCIA CARMONA, Salvador, “Hacia un nuevo sistema político y constitucional”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, número 8, enero-junio 2003, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/8/ard/ard6.htm>
- WOLDENBERG, José, “Luces y sombras”, *Voz y Voto*, México, Año XVII, número 24, febrero 2010, pp. 9-13.

## LEGISLACIÓN

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Constitución de los Estados Unidos de América
- Constitución de la Nación Argentina
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política de Chile
- Constitución de la República Italiana
- Constitución de 4 de octubre de 1958 (Francia)
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Chile)
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación (Argentina)
- Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación (Argentina)

## DOCUMENTOS

- Artículos de Confederación y Unión Perpetua
- Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica

## INTERNET

- <http://www.assemblee-nationale.fr>
- <http://www.camera.it/>
- <http://www.camara.cl/>
- <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/35/1er/Ord/19321116.html>
- <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/54/060.html>
- <http://www.diputados.gob.mx/>
- <http://www.diputados.gov.ar/>
- [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_012\\_29abr33\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_012_29abr33_ima.pdf)
- <http://www.juridicas.unam.mx/>
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/>
- <http://www.parlamento.it/>
- <http://www.senado.gob.mx/>
- <http://www.senado.gov.ar/>
- [http://www.senado.cl/prontus\\_senado/site/edic/base/port/inicio.html](http://www.senado.cl/prontus_senado/site/edic/base/port/inicio.html)
- [http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/reel\\_leg/INICIATIVAS/LEG%20LX/20%29%2015%20MAR%202007.pdf](http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/reel_leg/INICIATIVAS/LEG%20LX/20%29%2015%20MAR%202007.pdf)
- [www.senado.gob.mx/iilsen/content/.../28\)%2030%20ABR%202009.doc](http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/.../28)%2030%20ABR%202009.doc)
- <http://www.senat.fr>
- <http://www.senato.it/>
- [http://americo.usal.es/oir/legislalina/base\\_de\\_datos\\_por\\_pais.htm](http://americo.usal.es/oir/legislalina/base_de_datos_por_pais.htm)