



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

REELECCIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE FORMA
INMEDIATA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALMA ADRIANA VÁZQUEZ CONTRERAS

ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ



México, D.F.

2012.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

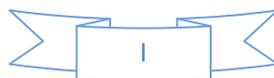
A mi padre Gumaro Vázquez por ser un ejemplo de responsabilidad y tenacidad, por haberme brindado siempre su apoyo incondicional, amor, comprensión y consejos a lo largo de tanto tiempo, por darme el ejemplo de que con esfuerzo, cariño y dedicación se logran todas las metas.

A mi madre Ana Rosa Contreras, por todo tu amor, desvelos y preocupaciones, por darme tu apoyo en momentos difíciles, tu regaño cuando fue necesario y tu amor siempre, así como por el ánimo que me transmites para afrontar cada día con optimismo.

A mis hermanos Miguel Ángel y Viviana, quienes llenan de felicidad mi vida, por ser una parte importante de la misma y el motivo que me impulsa para ser cada día mejor. Gracias por comprenderme, apoyarme, quererme y aceptarme en todo momento.

A mi familia por su amor, comprensión y compañía que me han brindado durante toda mi vida y que han contribuido a mi proyecto de vida.

A mi amada Universidad Nacional Autónoma de México por ser la artífice de mi educación y fomentar mi crecimiento personal y profesional.



Al Lic. Felipe Rosas Martínez por haber aceptado ser mi asesor, por su apoyo para darle forma y contenido a este trabajo.

A todos mis profesores de la Facultad de Derecho, por compartirme sus conocimientos, enseñanzas, experiencias y consejos, quienes contribuyeron a mi formación profesional.

A los Licenciados Alejandro Raúl Arena Jácome y Félix Terrazas Yuren por brindarme conocimientos, experiencia y darme la oportunidad de aprender día a día algo de Ustedes.

A mis amigos, por alentarme en todo momento a culminar mi carrera universitaria, quienes a pesar de la distancia siempre han estado cerca de mí.



INDICE

REELECCIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE FORMA INMEDIATA

INTRODUCCION.....	I
CAPITULO I. CONSIDERACIONES GENERALES.....	1
I. Antecedentes históricos de la reelección en México.	1
II. Artículo 59 del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y artículo 59 actual.	12
III. Reforma al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 29 de abril de 1933.	20
CAPITULO II. CONFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y FORMA DE ELECCIÓN.	42
I. Cámara de Diputados.	46
Integración de la Cámara de Diputados.	49
II. Cámara de Senadores.	68
Integración de la Cámara de Senadores.	75
CAPITULO III. REELECCIÓN Y DEMOCRACIA.....	82
I. Tipos de reelección.....	84
II. Democracia.....	89
III. Representación Política.....	119
CAPITULO IV. LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNION.	128
Discusión sobre la reforma al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la LXI legislatura.....	145
CONCLUSIONES.....	168
BIBLIOGRAFIA.....	174



INTRODUCCION.

El presente trabajo tiene como propósito optar el título de Licenciada en Derecho, por lo cual se hizo la tesis intitulada “*Reelección del Congreso de la Unión de forma inmediata*”.

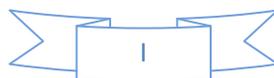
Es preciso señalar antes de dar margen al estudio que hoy nos compete el porqué de este proyecto de trabajo, ya que si bien es cierto, la reelección de los integrantes del Congreso de la Unión sí existe, solo que no de forma inmediata.

Lo que se pretende establecer es que exista la reelección de los integrantes del Congreso de la Unión de forma inmediata y por una sola ocasión, no se pretende establecer en sí la reelección, toda vez que de la interpretación del artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos si existe solo que no de forma inmediata.

Así mismo con el presente trabajo se propone que si un legislador ya fue Diputado o Senador y más aún si ya obtuvo una reelección, no pueda volver a desempeñar el mismo cargo, esto con la finalidad de dar oportunidades a las nuevas generaciones de ocupar un lugar en el Congreso de la Unión, evitando de esta manera que exista una perpetuidad en el poder.

La mayoría de las veces que se da la discusión referente a la reelección de forma inmediata de los integrantes del Congreso de la Unión, las personas actúan con gran desconfianza teniendo el temor de que se haga extensiva al Poder Ejecutivo y esta desconfianza se da por los antecedentes históricos que se dieron, especialmente al caso de Porfirio Díaz.

Con la reelección inmediata de los integrantes del Congreso de la Unión se tendría legisladores de carrera, es decir, que tengan experiencia institucional para poder dar seguimiento a los proyectos de ley y ser más eficientes y capaces, puesto que muchas iniciativas propuestas durante una legislatura, al terminar ésta no vuelven a ser tomadas y el trabajo anterior queda prácticamente perdido,



también se acumula mayor experiencia y conocimiento para el quehacer legislativo, toda vez que es un requisito cada vez más necesario dentro de las comisiones debido al desarrollo de ciertas áreas complejas y delicadas para la legislación

Sin embargo, cabe hacer mención que la reelección de los legisladores no se encontraba plasmada en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, fue una reforma que se introdujo en abril de 1933 y para tener un mejor cuadro de lo que aquí se pretende plantear, comenzaremos con el estudio de los antecedentes históricos que nos llevaran poco a poco a comprender un poco más de este tema.



REELECCIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE FORMA INMEDIATA

CAPITULO I. CONSIDERACIONES GENERALES

I. Antecedentes históricos de la reelección en México.

Un repaso a la historia constitucional de nuestro país pondrá de manifiesto que, salvo los precedentes de la Constitución de Cádiz y de la Constitución de Apatzingán, ninguno de los textos fundamentales que se sucedieron entre 1824 y 1917 contempló la oportunidad de introducir restricciones para la reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo.

La Constitución de Cádiz (1812) establecía lo siguiente:

Artículo 110. Los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación.

Mientras que la Constitución Apatzingán (1814), estableció lo siguiente:

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

Después de prohibir la reelección presidencial por el artículo 83 de la Constitución Federal, los Constituyentes de 1917 no consideraron necesario introducir una limitación análoga en las elecciones de Senadores y de Diputados. Sin embargo, a raíz de la reforma al texto fundamental que se publicó en el *Diario*

Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, y por primera vez en la historia constitucional de México, se prohibió la reelección del Poder Legislativo.

En la Constitución de 1824, la Constitución Liberal de 1836 (Las Siete Leyes Constitucionales), las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, la Acta Constitutiva de Reforma de 1847, la Constitución de 1857, así como en el texto original de la Constitución de 1917, no se estableció prohibición respecto a la reelección inmediata de los legisladores.

En el texto original de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1917, el artículo 59 no contemplaba ninguna disposición que prohíba la reelección inmediata de los legisladores, pues dicho precepto establecía que para ser Senador, se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

En abril de 1933 se reformó el artículo 59 de la Constitución Federal prohibiéndose la reelección inmediata de los legisladores, en virtud de una iniciativa presentada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario.¹

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los

¹ Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 16 de Noviembre de 1932, p. 12

Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Durante el siglo XIX, el principio de la no reelección se concibió de manera menos terminante, ya que las Constituciones de la época sólo prohibían que el presidente se reeligiera de forma indefinida.

Con la revolución, correspondió a Madero elevar la cláusula anti reeleccionista a doctrina constitucional; fue el prócer quien mejor comprendió la importancia de que los hombres no se perpetuaran en el poder. Desde el Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910, proclamó que la no reelección del Presidente, del Vicepresidente, de los Gobernadores de los Estados y de los Presidentes Municipales, debía ser ley suprema.

Cabe mencionar que en dicho Plan la no reelección sólo se contemplaba para el caso del titular del Poder Ejecutivo Federal, del Vicepresidente, de los Gobernadores de los Estados y de los Presidentes Municipales. Por obvias razones en cuanto al caso del Poder Ejecutivo Federal por la dictadura de Porfirio Díaz; toda vez que en ese entonces no existía una limitación a la reelección, como se pretende establecer en este proyecto, pues solamente se da la oportunidad de la reelección del Congreso de la Unión por una sola vez, por lo tanto no existiría un “peligro” de que haya una continuidad en el poder, lo anterior es así en virtud de que es para un período inmediato y lo más importante por una sola ocasión.

Respecto al tema de la reelección, cada vez que la opinión pública percibe conjeturas reeleccionistas, reacciona con justificada alarma, porque para

los mexicanos, democracia y renovación periódica del mando son sinónimos de nuestra vida política.²

Dentro de lo anterior podemos observar que se ve una limitante a la democracia (tomando en consideración que es la facultad del pueblo para elegir a sus representantes), pues esta se puede ver reflejada también en la reelección, toda vez que al reelegir a un candidato el pueblo esta manifestando su aprobación hacia ese candidato, dándole la oportunidad de ocupar una vez más el cargo conferido y es una decisión del pueblo dar o no la oportunidad al Diputado o Senador de volver a ocupar el cargo.

Durante el régimen del General Porfirio Díaz se mantuvo la vigencia de la Constitución Liberal de 1857, las reformas que en materia de forma de gobierno fueron introducidas se refieren solamente a la reelección y período presidencial.

La reforma del 5 de mayo de 1878 estableció que el Presidente de la República no podría ser reelecto para el período inmediato pero sí una vez pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

Los artículos que fueron reformados, para establecer la reelección presidencial y el período fueron los artículos 78 y 109 de la Constitución Federal de 1857, los cuales establecían lo siguiente:

² Gutiérrez Rivas, Rodrigo. *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo II*, México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001, pp. 165

Artículo 78. El presidente entrará a ejercer sus funciones el primero de Diciembre, y durará en su cargo cuatro años.

Artículo 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular.

Con la reforma del 5 de mayo de 1878 quedó en los siguientes términos:

Artículo 78. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, y durará en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el período inmediato, ni ocupar la presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 109. Los Estados optarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular y determinarán en sus respectivas constituciones los términos en que queda prohibida la reelección de sus gobernadores.

El carácter de gobernador de un Estado, cualesquiera que sean los títulos con que ejerza el poder, es incompatible en todo caso con su elección para el siguiente periodo.

Las constituciones locales precisarán este precepto en los términos que las legislaturas lo estimen conveniente.

Esto es similar a lo que establece actualmente el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es lo que se conoce como reelección mediata que consiste en dejar pasar un período constitucional del cargo.³

*Artículo 59. Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión **no podrán ser reelectos para el período inmediato.***

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Durante la primera presidencia de Porfirio Díaz, el Congreso de la Unión, decretó el 5 de mayo de 1878, en la segunda parte del artículo 78, la incorporación de la prohibición de la reelección del presidente para el período inmediato: El Presidente entrará á ejercer su encargo del 1º de diciembre, y durará en él cuatro años, *no pudiendo ser reelecto para el período inmediato, ni ocupará la presidencia*

³ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Derecho Constitucional Electoral*, México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 65

por ningún motivo sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones”⁴

Ahora bien, en menos de una década, el Congreso emite un nuevo decreto con fecha de 21 de octubre de 1887, en el cual durante la segunda presidencia de Porfirio Díaz, se permite en el mismo artículo 78 la reelección del presidente para el “período constitucional inmediato” al señalar lo siguiente: *“El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él cuatro años, **pudiendo ser reelecto** para el período constitucional **inmediato**, pero quedará inhábil enseguida para ocupar la presidencia por nueva elección á no ser que hubiesen transcurrido cuatro años contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones”*

Tres años más tarde, con la reforma de 20 de diciembre de 1890 permitió cualquier regulación respecto a la reelección presidencial quedando permitida con ello la reelección indefinida en el cargo, pues el artículo 78 regresó a sus términos originales de silencio en cuanto a la reelección y su prohibición quedando de la siguiente manera:

“El presidente entrará a ejercer sus funciones el 1º de diciembre y durará en su cargo cuatro años”

Cabe señalar que de una interpretación de lo que decía el artículo, no se estableció de manera precisa que hubiera una restricción a la reelección, pues fue omisa, y en tales circunstancias, es obvio que se podría nuevamente reelegir de manera indefinida.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

El propósito de la presente tesis es que exista la reelección del Congreso de la Unión de forma inmediata por **una sola ocasión**, sin que exista el temor de la perpetuidad en el poder, ya que se restringe a una sola ocasión, y no como existió en años anteriores donde no se señalaba una limitante al número de veces que se podía reelegir al candidato.

Por otra parte y siguiendo con la historia, una vez que estalla la Revolución Mexicana, el 20 de noviembre de 1910, y que Díaz se ve forzado u obligado a renunciar el 25 de mayo de 1911, Francisco I. Madero en su calidad de presidente Constitucional desde el seis de noviembre de ese mismo año, promulgaría el 27 de ese mismo mes y año, un nuevo decreto, el cual constituye la última reforma a la Constitución de 1857, en donde se reintroduce la prohibición absoluta de la reelección del Presidente y Vicepresidente, así como otras prohibiciones, al ordenar su artículo 78:

*“El presidente y vicepresidente entrarán á ejercer su encargo del 1º de diciembre, durarán en él seis años y **nunca podrán ser reelectos.***

*El presidente nunca podrá ser electo vicepresidente. El vicepresidente no podrá se electo presidente para el **periodo inmediato.***

Tampoco podrá ser electo presidente ni vicepresidente el secretario del Despacho encargado del Poder Ejecutivo al celebrase las elecciones.”

Desde la Constitución Federal de 1824 no existía restricción para la reelección consecutiva de las Cámaras, pues la reelección existió también en la Constitución de 1857 y originalmente en la Constitución de 1917 que establecía lo siguiente:

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

Artículo 58. Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.

La reelección inmediata aportaría la existencia de legisladores de carrera política, es decir que haya una profesionalización en el Congreso de la Unión, y en ese entendido que se tenga una experiencia institucional para poder dar seguimiento a los proyectos de ley, lo que nos llevaría a una mayor eficiencia y capacidad, ya que muchas iniciativas propuestas durante una legislatura, al terminar ésta no vuelven a ser tomadas y el trabajo anterior queda prácticamente perdido, siendo que en el caso contrario se daría seguimiento a los proyectos que se quedaron inconclusos por falta de tiempo.

En México por razones históricas, la posible reelección de los legisladores se toma con desconfianza, por el peligro de que luego se haga

extensiva al presidente de la República lo que asocia a las repetidas reelecciones del general Porfirio Díaz Mori.⁵

El temor de abordar el tema de la reelección en México se debe a los hechos históricos sobre la reelección de Porfirio Díaz, quien duro en su cargo más de treinta años, sin embargo en los últimos años han existido diversas iniciativas sobre la reelección del Congreso de la Unión de forma inmediata, sin que ninguna de ellas haya tenido éxito, pues sólo se ha llegado al estrado para dar a conocer la iniciativa, más no así se ha llegado a la discusión y mucho menos a una aprobación.

Cabe señalar que si hubo una perpetuidad en el poder (que es el temor que se tiene al escuchar hablar de la “reelección”), fue porque no estaba establecido una limitante, pues la ley fue omisa, y al ser así se entendía que era de forma indefinida, lo cual con este proyecto no es de esa manera, pues no sería omisa, ya que se señala que es para un período más, y por una sola ocasión.

La reelección propicia el fortalecimiento del órgano legislativo en aras de un sano equilibrio entre los órganos depositarios del poder público; toda vez que estimula el buen desempeño de las tareas encomendadas al legislador, por el interés de éste de obtener nuevamente una reelección, lo que permite su profesionalización mediante un mayor conocimiento de los asuntos de su competencia y amplio dominio de las técnicas legislativas y de las tareas control político a su cargo del órgano legislativo, del que se erigen en custodios, e incluso evitan la desaparición de sus archivos en cada legislatura, atrayendo consigo una mayor participación de la ciudadanía con sus representantes, pues en aras de

⁵ Fernández Ruíz Jorge. *Poder Legislativo*, segunda edición, México, editorial Porrúa, 2004, pp. 283

seguir manteniéndose en el poder beneficiará en lo que se pueda a la misma población que votó por ellos.

Lo anterior conlleva a que existiera la posibilidad de que el elector premie con su voto, al legislador que en el desempeño de su cargo se haya conducido con esmero, responsabilidad y en defensa de los intereses de los electores.

Como se puede advertir fácilmente, el principio absoluto de la no reelección no sólo impide aprovechar la experiencia de los legisladores –lo que significa un gran desperdicio económico y político– sino también obstruye su profesionalización y desincentiva en el desempeño de las tareas a su cargo; todo lo cual da lugar a que en la actualidad, los órganos legislativos no acojan la prohibición tajante de la reelección de los legisladores, según se puede comprobar en el derecho comparado.

Muchos recordarán aquellas clases de historia, en las que se explicaba que el dictador Porfirio Díaz se había aferrado al poder por más de treinta años, hasta que un día llegó Francisco I. Madero con su lema “Sufragio efectivo, No reelección”, lema que inició la Revolución misma, que a su vez pondría fin al Porfiriato.

La otra cara de la historia, le da un matiz distinto a lo antes mencionado. Es cierto que Madero acuñó el lema “Sufragio efectivo, No reelección”. Pero, referente al sufragio efectivo, Madero pretendía que se hiciera efectivo el voto, ya que las elecciones en aquella época eran una simulación. La no reelección surgió, a decir del mismo Madero, de las demandas de los sectores sociales para impedir

la reelección de Porfirio Díaz. Y es cierto que ésta quedó plasmada por el Constituyente de 1917, pero no era absoluta, y sólo era válida para los poderes ejecutivos estatales y federal, y no para el poder legislativo.

Fue hasta la reforma de 1933 que se estableció la discontinuidad de la reelección de los legisladores y la no reelección absoluta del Ejecutivo Federal. Con la reforma de abril de 1933 se dio como resultado de las pretensiones de Álvaro Obregón por reelegirse. No es entonces como resultado de las legítimas demandas de la Revolución.

En conclusión, la No reelección, tal y como se expresa hoy día en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es un legado legítimo de la Revolución. La reforma de 1933 que la vuelve absoluta y la amplía al legislativo, en el fondo, no ha logrado su cometido de evitar que los individuos se perpetúen en el poder.

II. Artículo 59 del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y artículo 59 actual.

En este apartado solamente se hará una breve comparación de lo que establecía el artículo 59 del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y lo que actualmente establece el artículo 59 de dicho precepto legal.

Históricamente, la Constitución de 1917 no estableció límites de ninguna especie para que los ciudadanos pudieran reelegir, de manera inmediata, a sus representantes, fuesen Senadores de la República o Diputados Federales. En los

antecedentes constitucionales previos a 1917 solamente existen dos antecedentes que contemplaban la no reelección; una de ellas en la Constitución de Cádiz de 1812 y otro en la Constitución de Apatzingán de 1814, posteriormente no existió ninguna limitante a la reelección del Congreso de la Unión y fue hasta la reforma constitucional publicada el 29 de abril de 1933 cuando se estableció la prohibición de la reelección legislativa inmediata.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 permitía que Diputados y Senadores se pudieran reelegir de manera inmediata, permitiendo una garantía de independencia y democracia, que establecía lo siguiente:

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

Artículo 58. Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.⁶

En dichos preceptos no existía ningún tipo de restricción para que Diputados y Senadores pudieran ser reelectos, pues solo se establece la duración de su cargo, más no limitantes.

⁶ Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La configuración del órgano legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, prevista en la Constitución de 1917 –idéntica a la propuesta en el proyecto de Carranza- responde al modelo bicameral estadounidense adoptado en México desde la Constitución de 1824-, por disponerlo así uno de sus pocos artículos intocados hasta ahora.

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

El principio de no reelección parlamentaria consecutiva, se trata de una disposición que no figuraba en el texto original aprobado por el Congreso Constituyente de Querétaro. Fue introducido en la Constitución mediante una reforma publicada el 29 de abril de 1933 en el Diario Oficial de la Federación. De hecho, en la historia constitucional de México existen solamente dos antecedentes de disposiciones de este tipo; una de ellas en la Constitución de Cádiz de 1812 (artículo 110) y otro en la Constitución de Apatzingán de 1814 (artículo 57).

La Constitución de Cádiz (1812) establecía lo siguiente:

Artículo 110. Los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación.

Mientras que la Constitución Apatzingán (1814), estableció lo siguiente:

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

De acuerdo con el texto original de los artículo 51 y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (que ya fueron transcritos anteriormente), los Diputados duraban en el cargo dos años, en tanto que los Senadores permanecían en él cuatro años, sin que hubiera prohibición para su inmediata reelección; a partir de 1933 se amplió a seis años la duración en el cargo de Presidente de la República, también se extendió en igual medida el periodo senatorial, en tanto que el de los Diputados se incrementó a tres años, sin que, desde entonces, ninguno de lo legisladores pueda ser reelegido para el periodo inmediato –lo que permite la reelección alterna, o sea, después de que transcurra un periodo-, según previene el párrafo final del artículo 59 de la Constitución Federal:

....

“Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”.

En los términos vigentes del artículo 59 Constitucional, la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores no impide que los Diputados puedan ser elegidos Senadores para el siguiente periodo y los Senadores puedan contender para Diputados en las elecciones relativas al periodo inmediato; o que unos y otros puedan ser postulados como candidatos –en la siguiente elección- para Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, o de los Congresos de los Estados, si satisfacen los requisitos de elegibilidad respectivos.

El tema de la duración en el cargo de legislador pasa por la reelección inmediata, por ser una variable cuando se admite dicha posibilidad, que en México, como sabemos, está cancelada en la actualidad a partir de la reforma al artículo 59 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933.

Como ventaja de la reelección irrestricta de los legisladores, es que propicia el fortalecimiento del órgano legislativo en aras de un sano equilibrio entre los órganos depositarios del poder público; toda vez que estimula el buen desempeño de las tareas encomendadas al legislador, por el interés de éste de obtener una vez su reelección, lo que permite su profesionalización mediante un mayor conocimiento de los asuntos de su competencia y amplio dominio de las técnicas legislativas –que le permite llevar a cabo de manera eficaz su participación en la expedición de leyes de gran complejidad- y de las tareas de control político a cargo del órgano legislativo, del que se erigen en custodios, e incluso evitan la desaparición de sus archivos en cada legislatura.⁷

Para el Doctor Jorge Fernández Ruíz, la prohibición tajante de que ocurra la reelección legislativa, en la práctica representa grandes dificultades, dado el elevado número de legisladores; así, en México, con siete partidos políticos registrados a nivel federal, cada tres años se podrían postular en suma cuatro mil candidatos a diputados –sin incluir los suplentes- que de prohibirse la reelección, no podrían ser quienes ya hubieran ocupado una curul de Diputado Federal, lo que representaría una gran desventaja para los partidos en desarrollo.

El principio absoluto de la no reelección no sólo impide aprovechar la experiencia de los legisladores –lo que significa un gran desperdicio económico y

⁷ Ibídem

político- sino también obstruye su profesionalización y desincentiva el desempeño de las tareas a su cargo.

Actualmente el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

“Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes”⁸

Lo que establece la prohibición de la reelección de forma inmediata de acuerdo con la reforma del 29 de abril de 1933 que en el siguiente apartado se explicara.

El Doctor Miguel Covián Andrade⁹ señala que es frecuente escuchar o leer opiniones cada vez más numerosas a favor de la reelección indefinida de los legisladores federales, la cual como se sabe, está prohibida en nuestra Constitución Federal, en cuyo artículo 59 se establece como un impedimento para

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ Covián Andrade, Miguel. *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2009, pp.189

ser Diputado Federal o Senador, haber ocupado el mismo cargo en el período inmediato anterior. Esto significa que la reelección de los legisladores federales sí esta permitida en nuestro sistema constitucional, pero no de manera inmediata, lo cual implica por ejemplo, que alguien que haya sido Diputado Federal no puede volver a serlo sin un período de espera por lo menos para ocupar nuevamente el cargo. Entonces, cuando se propone reformar la Constitución Federal para permitir la “reelección” de los legisladores federales, es necesario aclarar si lo que se quiere es que ésta sea inmediata, indefinida, limitada a cierto número de ocasiones, o establecida conforme a cualquier otra modalidad.

Quienes proponen la reelección inmediata en cualquiera de sus variantes, además de señalar que nuestro país es uno de los pocos en los que no se permite, comúnmente, argumentan que si se admitiera, se obtendrían los siguientes beneficios:

- a) Se lograría un aceptable nivel de profesionalización de los legisladores federales y una especialización parlamentaria de los diputados y de los senadores;
- b) Se fortalecería a las cámaras federales;
- c) Se permitiría que los ciudadanos premiaran, o castigaran a los legisladores, concediéndoles su voto, o negándoselos, según fuera el caso; y
- d) Se avanzaría en el desarrollo de nuestro sistema democrático, eliminando una prohibición que limita innecesariamente el derecho de los ciudadanos de elegir y de reelegir a sus representantes.

Cuadro comparativo de la Reforma al artículo 59 Constitucional (Constitución de 1917).

TEXTO ORIGINAL	TEXTO REFORMADO (Única Reforma 29 de abril de 1933)
<p style="text-align: center;">TÍTULO TERCERO</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO II</p> <p style="text-align: center;">DEL PODER LEGISLATIVO</p> <p style="text-align: center;">SECCIÓN I</p> <p style="text-align: center;">DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL CONGRESO</p> <p>Artículo 59. Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO TERCERO</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO II</p> <p style="text-align: center;">DEL PODER LEGISLATIVO</p> <p style="text-align: center;">SECCIÓN PRIMERA</p> <p style="text-align: center;">DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL CONGRESO</p> <p>Artículo 59 <u>Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.</u></p> <p>Los Senadores y Diputados <u>Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios</u>, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes</p>

Lo que trajo la reforma del 29 de abril de 1933 es que cambio por completo el sentido de lo que establecía el artículo 59 de la Constitución Federal, dicho artículo originalmente contemplaba los requisitos para ser Senador, éste se conserva y constituye el artículo 58; y el artículo 59 que actualmente nos rige señala la prohibición de la reelección del Congreso de la Unión.

III. Reforma al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 29 de abril de 1933.

El 29 de abril de 1933, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para prohibir la reelección ininterrumpida de los Diputados, la que no se prohibía ni limitaba en la Ley Suprema aprobada por el Constituyente de 1916 - 1917.

De acuerdo a la versión original el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 establecía lo siguiente:

Artículo 59. Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

Acorde a la versión original del artículo 51 de la Constitución de 1917, la Cámara de Diputados debía componerse de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, a razón de un Diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil, y se determinó que los Estados y territorios cuya población fuese menos de veinte mil habitantes, eligiesen cuando menos un Diputado propietario (artículo 52); además, se elegía un suplente por cada Diputado propietario (artículo 53); todos elegidos directamente en los términos previstos en la ley electoral (artículo 54).

Conforme al texto original de los artículo 51 y 58 de la Constitución de 1917 los Diputados duraban en el cargo dos años, en tanto que los Senadores permanecían en él cuatro años, sin que hubiera prohibición para su inmediata reelección; cuando a partir de 1934 se amplió a seis años la duración en el cargo de Presidente de la República, también se extendió en igual medida el período senatorial, en tanto que el de los Diputados se incrementó a tres años, sin que, desde entonces, ninguno de lo legisladores pueda ser reelegido para el período inmediato –lo que permite la reelección alterna, o sea, después de que transcurra un período-, según previene el párrafo final del artículo 59 Constitucional.

De acuerdo al Licenciado Manuel Bartlett Díaz en su libro “Las reformas a la Constitución de 1917” el proyecto de iniciativa para reformar el artículo 59 Constitucional y su discusión se refirió a lo siguiente:¹⁰

La iniciativa de reformar el artículo 59 Constitucional fue suscrita por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, general Manuel Pérez Treviño y el secretario general, diputado licenciado, Fernando Moctezuma, el 10 de noviembre de 1932. Hacen suya la iniciativa la diputación de Nuevo León, la diputación de Querétaro y el Diputado por Tamaulipas Juan Aguirre Siller. Publicado en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 16 de noviembre de 1932.

¹⁰Bartlett Díaz, Manuel. *Las reformas a la Constitución de 1917. Fuentes para su estudio, Tomo II (Referencias de carácter político)*, México, editorial Porrúa, 2004, pp. 834-883.

El Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, Juan Manuel Pérez Treviño y el Secretario General y Diputado Licenciado Fernando Moctezuma, con fecha 10 de noviembre de 1932, somete a consideración del Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados, un proyecto de reformas constitucionales que hacen suyo las diputaciones por los Estados de Nuevo León: Diputados Dionisio García Leal, Jesús Treviño, Antonio G. Garza y Baudelio Duarte; Querétaro: Diputados Fidencio Osornio y Noradino Rubio; y por Tamaulipas, el Diputado Juan Aguirre Siller. Proyecto de reformas. C. Presidente del Bloque Nacional Revolucionario, que se celebró en la ciudad de Aguascalientes, los días 30 y 31 de octubre próximo pasado (del año de 1932), aprobó la incorporación del postulado revolucionario de la No Reelección a la Declaración de Principios de esta Institución Política, en los términos de las siguientes conclusiones:

“PRIMERA. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República como constitucional, interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese puesto”.

“SEGUNDA. El gobernador constitucional designado por elección popular directa, sea ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá

volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interino, provisional o sustituto”.

“TERCERA. Nunca podrán ser electos para el período inmediato: a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el período, en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación. b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, por ministerio de la ley y bajo cualesquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los últimos años del período”.

“CUARTA. Los gobernadores no podrán ser electos senadores o diputados al Congreso de la Unión durante el periodo de su encargo, aún cuando se separen de sus puestos”.

“QUINTA. Los senadores o diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes”.

Es como se encuentra actualmente redactado nuestro artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“SEXTA. Los diputados de las HH. Legislatura de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes”.

“SÉPTIMA. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los miembros de los Concejos Municipales o de las Juntas de Administración Civil, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio”.

“OCTAVA. Los Diputados al Congreso de la Unión durarán en su encargo tres años”.

“NOVENA. Los Senadores al Congreso de la Unión durarán en su cargo seis años”.

“DÉCIMA. La Cámara de Senadores se renovará totalmente y no por mitad como se hace actualmente”.

Básicamente las reformas que se plantearon en esta iniciativa fue encaminada a la no reelección de forma inmediata de los cargos de Presidente de la República, Gobernadores Constitucionales, Senadores, Diputados, Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos de los Ayuntamientos; solamente podrán ser reelectos para el período inmediato los suplentes siempre y cuando no hubieren estado en ejercicio, que es lo que establece actualmente el artículo 59 de la Constitución Federal, ya que dicho artículo establece lo siguiente:

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Siguiendo con el Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 16 de noviembre de 1932 las discusiones versaban en lo siguiente:

En acatamiento a lo resuelto por la Gran Convención de Aguascalientes... inicia... las reformas constitucionales necesarias para la aplicación del principio revolucionario de la No Reelección.

“Desde los principios de la vida independiente de México, la No Reelección es una tendencia nacional, representa un anhelo de libertad, porque la tesis contraria se ha traducido a través de nuestra historia en el continuismo de un hombre o de un grupo reducido de hombres en el poder, que hacen degenerar a los gobiernos en tiranías absurdas e impropias de una organización democrática, con la consecuente alteración de la paz pública, la intranquilidad constante en la conciencias ciudadanas y el escepticismo y la paralización de las más nobles actividades en el país”.

Cabe señalar que existía el continuismo en el poder, toda vez que no se señalaba de manera clara y concisa una limitante a la reelección; tomando en cuenta el caso de Porfirio Díaz, como ya se señaló en párrafos anteriores cuando se reforma el artículo 78 de la Constitución Federal, el 20 de diciembre de 1890 que permite la reelección indefinida en el cargo, ya que se regresa a sus términos originales de silencio sobre la reelección y su prohibición, pues dicho artículo establecía que *“El presidente entrará a ejercer sus funciones el 1º de diciembre y durará en su cargo cuatro años”*; no se estableció de manera precisa que hubiera una restricción a la reelección, pues fue omisa y por obvias razones se entendía que fuera de manera indefinida.

En el caso de la reelección del Congreso de la Unión no existiría una laguna en la ley pues se establecería que sólo es para el periodo inmediato **por una sola ocasión**, no sería omisa para que fuera de manera indefinida, pues se señala que es solo por un período más.

Conforme al Diario de Debates se señala que la “Revolución Mexicana... no debe estancarse... y mucho menos retroceder. Necesita para no apartarse de estos derroteros, de energía siempre nueva, que mantenga su vigor y las características más destacadas del movimiento renovador y del concurso variado y entusiasta del mayor número posible de ciudadanos que puedan escalar puestos de elección popular por sus dotes y merecimientos ante la opinión de las mayorías...” (sic).

Podemos observar en el párrafo que antecede, al final se menciona “por sus dotes y merecimientos”, si es así, al aprobar que exista la reelección de Diputados y Senadores en nuestro país no es por un mero capricho; es por lo que se ha señalado, por sus dotes y merecimientos que se ha ganado ese Diputado o ese Senador, y no simplemente porque sea el que mando el partido político o por el que obtenga una curul simplemente por mayoría representativa, pues al haber desempeñado un buen papel se le dará la oportunidad de ser reelecto, es decir, por lo que aportó a la legislatura y que por una vez más pueda seguir aportando a la misma. Por qué cerrarnos a la idea de la reelección del Congreso de la Unión, cuando en América Latina, existe la reelección a excepción de Costa Rica.

Continuando con el Diario de Debates se estableció lo siguiente:

“La Comisión cree firmemente que el pueblo mexicano ha sido siempre profundamente antirreeleccionista” que es de tal trascendencia la incorporación del principio de No Reección a la legislación de la República, que se atreva a asegurar que una vez convertido dicho postulado en institución nacional, ello traerá como consecuencia inmediata el que un gran número de ciudadanos que prácticamente han vivido durante largos años al margen de toda actividad política volverán a interesarse por la marcha de la cosa pública, ya que su inercia o pasividad actuales obedecen, entre otras causas, al hecho de que todos los hombres y grupos políticos que han permanecido durante largo tiempo en el poder, han seguido como norma indefectible de conducta el convertir la función electoral en una mera fórmula, en verdadera mascarada, lo que ha dado por resultado la pérdida casi absoluta de la fe democrática, y, por ende, la indiferencia y el escepticismo cívicos”.

“Respecto a la prohibición que contiene la proposición quinta, en el sentido de que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato, y aun cuando en rigor, no distinguiendo como no distingue el texto de dicha proposición entre Diputados y Senadores propietarios y Diputados y Senadores suplentes, debe entenderse que la prohibición relativa abarca por igual a unos y otros, estimamos que quedaría más clara... dicha proposición estableciendo expresamente que un senador propietario no podrá ser electo para el período inmediato senador suplente, ni un

diputado propietario podrá ser electo para el período inmediato diputado suplente, pero un senador suplente sí puede ser electo para el período inmediato como senador propietario y un diputado suplente sí puede ser electo diputado propietario para el periodo inmediato, a menos que hayan estado en ejercicio y cualquiera que haya sido el tiempo de duración del mismo ejercicio”

Por lo anteriormente expuesto, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, somete a la consideración del Honorable Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a fin de que sea presentado a la consideración de la propia Cámara, el siguiente Proyecto de reformas constitucionales.

CÁMARA DE DIPUTADOS. DICTAMEN. “Se trata de **consignar** en nuestra Carta Fundamental **el principio de la No Reelección**, de una manera rígida para el Ejecutivo de la Unión y Ejecutivos Locales de los Estados y en forma restringida por lo que se refiere a los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos del país, **diputados y senadores al Congreso Federal** y diputados a las Cámaras Locales, **ampliando el período de actuación de los miembro del Poder Legislativo Federal”**.

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

Básicamente se está refiriendo a los titulares del Poder Ejecutivo, como se menciona anteriormente la duración indefinida en el poder fue toda vez que no había un precepto legal que estableciera una limitante, por lo tanto al no estar contemplada, se entendía que estaba permitida de manera indefinida, lo cual con el presente trabajo se propone que sea por una sola ocasión y no de manera indefinida, para que no exista la perpetuidad en el poder, que es a lo que teme la población.

Siguiendo con el Diario de Debates, se estableció lo siguiente:

“La indefinida Reelección porfirista y con ella la de la totalidad de los gobernadores, y lo que es peor, la permanencia en sus puestos de los jefes políticos, odiados instrumentos de la dictadura, produjo el movimiento insurreccional iniciado en Puebla el 20 de noviembre de 1910 y que triunfó con la bandera de “Sufragio Efectivo y No Reelección”.

La reelección indefinida conduce a la dictadura y la No Reelección a la anarquía (al existir limitantes a la reelección no tendría porque ser considerada como una dictadura).

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

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

Al no haber antecedentes por qué rechazar tajantemente la posibilidad de la reelección del Congreso de la Unión de forma inmediata por una sola ocasión, no se esta dejando la posibilidad de la perpetuidad en el poder, como anteriormente se dejaba, pues no se mencionaba una limitante, pero en este caso

la propuesta es que exista la reelección de forma inmediata del Poder Legislativo Federal por **una sola ocasión.**

“Debemos reconocer que la No Reelección de los miembros de los cuerpos legislativos procede aceptarla como medida de orden político que como todas las leyes de esta índole se dan a los pueblos cuando las han de menester,... siendo ingente la medida en el momento histórico presente en que la opinión pública nacional la reclama, pues se oye un clamor insistente que pide la renovación absoluta de hombre en el Poder Legislativo”.

“El proyecto consulta una ampliación del período de los legisladores federales y la supresión de la integración por mitad de los miembros del Senado con la prohibición de la Reelección inmediata, admitiéndola como posible, pasado un período de receso”

Ahora bien toda vez que existe una renovación absoluta de las Cámaras, cuando entra en funciones la nueva legislatura se empieza desde cero y las iniciativas pendientes se quedan en el olvido porque no hay legisladores de la anterior legislatura que pueda dar impulso a esas iniciativas, pues los nuevos integrantes no muestran un interés por esos proyectos, pues tienen sus propias iniciativas.

Lo cual resultaría conveniente que de igual manera se haga la renovación de las Cámaras por mitades, como estaba establecido inicialmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*“Se admite la Reelección para después de un período de receso y se suprime la integración por mitad de la Cámara de Senadores, la que en lo sucesivo se renovará totalmente, sería preferible, como medio de que no se olviden las tradiciones, y antes bien se conserven, que se respeten los periodos actuales de dos y cuatro años para los diputados y senadores del Congreso Federal, haciendo viable que **vuelvan al ejercicio de sus funciones representativas los elementos de mayor arraigo en la opinión pública y los que en su gestión legislativa se hubieren distinguido**”*

Con lo cual estoy de acuerdo respecto a la renovación de la Cámara por mitades y que vuelvan a ocupar el cargo los legisladores que se hubieren distinguido por su actuación en el Poder Legislativo.

“Para consignar... la No Reelección absoluta, por lo que respecta al Presidente de la República y a los Gobernadores... y relativa, con un período de receso para los diputados y senadores al Congreso de la Unión, diputados locales y Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos se reforman los artículos 51, 55, 56, 58, 59 y 115 de la Constitución Federal.”

*Puesto el dictamen a discusión en lo general... toma la palabra el C. PADILLA EZEQUIEL.: “Es mi propósito impugnar la ampliación de los períodos constitucionales de diputados y senadores que propone la iniciativa. Pero antes... quiero hacer algunas consideraciones...” “Si quisiéramos un ejemplo de cómo las exigencias reales de la vida arrollan las conclusiones más definitivas de la teoría, estas reformas nos ofrecerían un ejemplo extraordinario porque traídas aquí por una ola impetuosa de la opinión pública, están encontradas fundamentalmente con los principios de la doctrina constitucional. Con estas reformas vamos a proponer cortapisas a la voluntad del pueblo;... vamos a vulnerar uno de los sistemas más certeros que tiene el pueblo para revisar la actitud de sus representantes en el Parlamento,... **reeligiendo a aquellos que representan aún su opinión o rechazando a los que ya no la representa...**” “¿Qué es un diputado con período de dos años, que es una Cámara de Diputados de dos años, sin tener derecho a la reelección, frente a un Ejecutivo mexicano con un período de seis años? ¡Nada!”*

El C. LEÓN LUIS L.: “Si hoy aceptamos el principio de la No Reelección y todavía no permitimos que se alargue un año el período de los diputados, ¡quién sabe si muchos años después, en lo porvenir, haya legisladores que maldigan de nosotros porque no supimos defender la independencia del Poder Legislativo y acumular un poco de fuerza para que conserve sus libertades!”.

Puesto a discusión el artículo 59, toma la palabra el C. JASSO: "... yo quiero aclarar que propuse esa reforma... en el sentido de que el diputado local no pueda ir como diputado federal y viceversa... yo considero que lanzarse como candidato a diputado local siéndolo federal y viceversa, no es más que una "toma y daca"; sería un compadrazgo eterno en que nomás nos estaríamos cambiando las curules"

Respecto a este comentario se puede llegar a la conclusión de que el hecho de prohibir la reelección de manera inmediata no significa que un Diputado o Senador no pueda ser elegido para el siguiente período en otra Cámara o lo sea para una legislatura local, lo cual también en el presente trabajo se propone que un Diputado o Senador que ha ocupado el cargo no vuelva o desempeñar el mismo cargo o uno similar, es decir, que este pasando de una Cámara a otra.

Continuando con el Diario de Debates:

El C. SECRETARIO ORTEGA: Se procede a recoger la votación nominal de los artículos reservados para tal fin y que son los siguientes: 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 85 y el transitorio. Fueron aprobados por unanimidad de 115 votos.

El C. RODRÍGUEZ GUILLERMO. "Todos sabemos que el problema antirreeleccionista fue planteado durante el Congreso de Legislaturas por los diputados locales que concurrieron a aquella Asamblea convocada por el

Partido... Entonces el Partido, cumpliendo los compromisos que contrajo con aquella Asamblea, planteó que se legalizara el principio antirreeleccionista, extendiéndolo hasta los representantes del pueblo, porque la única fuerza del Poder Legislativo estriba precisamente en la posibilidad que tiene de reelegirse”.

CÁMARA DE SENADORES. DICTAMEN. “... la voluntad del pueblo mexicano, determinada no sólo en la Convención Nacional celebrada en Aguascalientes en octubre último, sino definida también en la investigación acuciosa del sentir y pensar de elementos indiferentes a la política militante y aun de la misma oposición reaccionaria del país, ha sido la ... justificación que ha asistido al Partido de la Revolución para dirigir su... consulta de las Cámaras de la Unión... ante tan relevante ejemplo de sinceridad democrática... los propósitos especificados en la consulta han sido acogidos... en todas partes del país...”

La Cámara de diputados aprobó la filosofía de la reforma disintiendo tan sólo ligeramente con la Iniciativa. El Partido Nacional Revolucionario “afirma que en todos los tiempos del Estado Mexicano autónomo éste ha querido que sus representante se renueven con saludable y regular frecuencia, no sólo para evitar el despotismo que por motivos de psicología humana, nace del ejercicio muy prolongado del poder, sino para permitir y estimular, con el concurso de mayor número de fuerzas vivas, el progreso espiritual y político de la nación”.

Lo cual no del todo es cierto, ya que en la actualidad un Diputado o un Senador que ha ocupado el cargo para la siguiente legislatura pueden cambiar de Cámara o puede ser para las legislaturas locales si cumple con los requisitos, es un fin que no se cumplió al establecerse la no reelección, punto que también se presenta en el presente trabajo, que no pueda volver a ocupar el mismo cargo de Diputado o Senador, ya sea federal o local.

Siguiendo con el Diario de Debates:

*“...el Partido presenta, adicionada por algunos particulares, las bases aprobadas por la mencionada Convención Nacional de Aguascalientes indicando en concreto... **los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión** y los miembros de las Legislaturas de los Estados, **no puedan ser reelectos para el período inmediato salvo exclusivo caso de suplentes que no hayan funcionado**;... que los Diputados al Congreso de la Unión duren en su encargo tres años, y los Senadores, seis; que la Cámara de Senadores se renueve totalmente y no por mitad como ahora...”*

El artículo 59 en vigor (texto original 1917) exige, para ser Senador, los mismos requisitos, impedimentos e incapacidades para ser Diputado, excepto el requisito de edad que debe ser de 35 años...; este mandamiento se conserva en el Proyecto y constituye el artículo 58 del mismo.

El artículo 59 de éste prohíbe la reelección inmediata de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, con la única excepción de suplentes que no hayan estado en ejercicio (vigente).

Con esto se da por terminada la discusión sobre la reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y principalmente del artículo 59 que nos compete.

El Doctor Miguel Carbonell explica lo siguiente: ¿Por qué se introdujo este principio de no reelección parlamentaria en 1933 si no existían para ello antecedentes históricos, y la cuestión no había figurado en ninguno de los grandes debates suscitados a propósito del movimiento revolucionario de 1910 y de los que posteriormente se llevaron a cabo en Querétaro para conformar las bases del nuevo régimen constitucional mexicano? La única explicación parece descansar en la lógica política vinculada con la creación del Partido Nacional Revolucionario y sus posteriores transformaciones. La creación del partido y la unificación de su liderazgo real con el cargo de presidente de la República fueron dos de las piezas clave para asegurar la presencia hegemónica de una sola formación política y, a la vez, de su extraordinaria duración en el poder. Otra pieza clave fue el debilitamiento del Poder Legislativo a través de la cláusula del artículo 59. Los legisladores, al no poder reelegirse para el periodo inmediato, dependían de la voluntad de la cúpula partidista (es decir, del presidente de la República) para continuar con su carrera política. Se propiciaba de esa manera un esquema de

lealtades legislativas que redundó por años en altísimas tasas de aprobación de las iniciativas presidenciales¹¹.

La reforma de 1933 nada tuvo que ver con el proceso histórico general del país ni con las demandas de la Revolución Mexicana; obedeció a circunstancias menores de carácter coyuntural, sin vínculo alguno con principios ideológicos, políticos ni sociales. Aquellas circunstancias hace mucho quedaron atrás; sin embargo, la limitación a la reelección de los legisladores se mantiene como un obstáculo anacrónico y absurdo frente a las necesidades de ampliación de la vida democrática de México.

El Doctor Felipe Tena Ramírez ya había subrayado el carácter antidemocrático del principio de no reelección, al limitar la voluntad de los electores por mandato constitucional. Pero además de su contradicción con el principio democrático, se trata de una cuestión que genera importantes consecuencias negativas en el ejercicio de la función parlamentaria. Para empezar, no permite tener legisladores de carrera, con lo cual quienes llegan al cargo tienen que aprender a desempeñarlo sobre la marcha. No se acumula experiencia institucional, no se le da seguimiento a los proyectos, cada legislatura arranca desde cero (sobre todo considerando que las Cámaras del Congreso se renuevan en su totalidad cada tres y seis años, no por mitades como ha sucedido en el pasado y como sucede en otros países). Rompe la relación entre representantes y representados. Al saber el legislador que no va a volver a su distrito a pedir de nuevo el voto para continuar en el puesto, simplemente se desentiende de sus votantes, no los mantiene informados ni regresa a visitarlos.

¹¹ Carbonell Sánchez, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, editorial Porrúa, 2007, pp. 417

Es lo que se ha venido estableciendo en el presente trabajo, que al no existir la reelección del Congreso de la Unión y al ser renovadas en su totalidad, no permite tener legisladores de carrera, no hay una relación entre el legislador y el pueblo, y las iniciativas llevadas a cabo por la anterior legislatura quedan en el olvido, pues no hay legisladores que las impulsen y la única relación que guarda el legislador es con su partido político.

En este contexto existen al menos dos razones de peso para fortalecer la representación popular. La primera tiene que ver con la rendición de cuentas por parte de los legisladores. En la actualidad, los legisladores tienen incentivos para ser más leales a su partido que a sus representados debido a que su carrera política no necesariamente depende de su desempeño legislativo actual. En la búsqueda de más y mejores mecanismos para rendir cuentas sería muy relevante otorgar al ciudadano la posibilidad de reelegir, de manera inmediata, a su representante en caso de que considere que hizo un buen trabajo o sustituirlo en caso de que así lo sancione. En este sentido, la reelección inmediata, y la lógica que entraña de estrecha vinculación entre los legisladores y la sociedad, tendrían un efecto positivo sobre el carácter representativo de nuestras instituciones parlamentarias.

La segunda razón tiene que ver con la profesionalización de los legisladores. De acuerdo con el constitucionalista Antonio Martínez Báez, ésta prohibición es una rara avis en el derecho constitucional comparado toda vez que “existe en todos los países modernos una profesión de gran importancia que requiere no sólo una verdadera vocación sino también una especialización” por lo que “conviene la formación de gente con experiencia política dentro de las asambleas legislativas, experiencia que no se puede alcanzar sin la posibilidad de permanecer en el Parlamento”. En efecto, esta experiencia, con que cuentan la gran mayoría de legisladores de Parlamentos en países democráticos, hace posible

la construcción de alianzas estables sobre temas relevantes, reduce las dimensiones de la actual curva de aprendizaje que resulta muy onerosa en términos financieros y políticos además de que estimula la eficiencia y fortalece al Poder Legislativo cuyas tareas son crecientemente complejas.

El artículo 59 de la Constitución de 1917, vigente desde 1933, impide la reelección de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión para el periodo inmediato al de la legislatura de que formaron parte. Aunque admite la posibilidad de que los Senadores y Diputados suplentes puedan ser electos con el carácter de propietarios para el periodo inmediato –"siempre que no hubieren estado en ejercicio"–, descarta que los Senadores y Diputados propietarios sean electos para el periodo inmediato en calidad de suplentes.

Como ya advirtió el Doctor Ignacio Burgoa, esa disposición constitucional no impide que la persona que haya sido Senador o Diputado pueda ser elegida para la otra cámara distinta de aquélla a que hubiera pertenecido, incluso dentro del periodo inmediato.

CAPITULO II. CONFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y FORMA DE ELECCIÓN.

En todo sistema democrático, el Poder Legislativo se deposita en cuerpos colegiados llamados congresos, parlamentos o asambleas, integrados por representantes de la ciudadanía mediante el voto popular.

En el sistema constitucional mexicano existe un poder legislativo que comprende todas las manifestaciones de autoridad que tengan la característica de ser de observancia obligatoria, como leyes, decretos, acuerdos, bandos, reglamentos, ordenanzas de carácter general que se emiten en relación con las materias susceptibles de ser reguladas por mandamiento constitucional.

Desde 1874 en México se cuenta con un Congreso bicameral. El bicameralismo ha sido una constante en la historia constitucional de México, con la existencia de dos cámaras se ha buscado la ponderación, equilibrio, serenidad, ecuanimidad, dar curso a diversos pareceres emitidos en distintos foros y contextos; todo a costa de restar velocidad al proceso legislativo y, cuando menos en teoría, dar lugar a reiteraciones en el momento del debate.

El Congreso de la Unión es el organismo bicameral en que se deposita el poder legislativo federal, o sea, la función de imperio del Estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas “leyes” en sentido material. La aludida denominación equivale a los nombres de “Congreso General” (que utiliza el artículo 50 de la Constitución Federal), “Congreso Federal” o “Congreso de los Estados Unidos Mexicanos”, es decir, “Congreso de la Federación”.

El artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, dicho precepto establece lo siguiente:

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

La representación política es una figura que implica una *conditio sine qua non* de los regímenes democráticos, en lo que se supone el poder del Estado proviene del pueblo, ejercido a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria. Sin dicha representación no puede hablarse válidamente de democracia, aunque ésta se proclame como forma de gobierno dogmáticamente en la Constitución.

Es inconcuso que la representación política, para no denotar una simple fórmula constitucional, debe ser efectiva en la realidad, en cuanto que los representantes populares auténticamente deriven su nombramiento o elección de la voluntad mayoritaria de la ciudadanía.

La Constitución Federal considera que las funciones asignadas al poder legislativo deben desempeñarse en forma colegiadas; cada una de las cámaras que componen el Congreso de la Unión tiene un gran número de integrantes. Está prohibido expresamente que el poder legislativo se deposite en un individuo.

La Constitución Federal, respecto a la duración y renovación de los titulares de ciertos poderes, como presidente de la República, **Diputados y Senadores**, gobernadores, etc., ha dispuesto que deben ser periódicas, cíclicas.

Los legisladores no pueden acordar su disolución anticipada y permitir que quienes han de sucederlos asuman su mando antes de tiempo.

A los legisladores salientes no le es permitido prorrogar la duración de sus mandatos; no pueden hacerlo, incluso, en casos de extrema gravedad, los ciclos deben cumplirse independientemente de las circunstancias.

De acuerdo al maestro Elisur Arteaga Nava explica en su libro “Derecho Constitucional” lo siguiente:

“En acatamiento al principio republicano de gobierno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que el mandato de los legisladores es temporal, fija su duración y establece como vía para acceder a él el voto de la ciudadanía; el cargo no es vitalicio ni de designación. Esto ha sido así desde la Constitución de Cádiz, con algunas variantes de 1836. Con la renovación periódica y las elecciones se busca un mejor desempeño del cargo y permitir que sean los electores quienes determinen al representante y la posición”¹²

¹² Arteaga Nava Elisur. *Derecho Constitucional*, 11ª edición, México, editorial Oxford, 2007, pp. 124

Como ya se mencionó en el capítulo anterior sólo la Constitución de Cádiz y la Constitución de 1814 (Constitución de Apatzingán) prohibieron la reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo, pues en el periodo que comprendió entre 1824 y 1917 no se contempló la prohibición de la reelección.

Ahora bien si realmente se busca un mejor desempeño de los legisladores, y que sean los electores quienes determinen al representante, se puede llevar a cabo a través de una profesionalización del legislador y ésta puede darse con la reelección del Congreso de la Unión por una sola ocasión, con esto se permite un mejor conocimiento de las funciones. Cabe mencionar que solamente la reelección se daría para aquellos legisladores que son elegidos bajo la modalidad de mayoría relativa, toda vez que es por ellos que el ciudadano vota de manera directa, y no así por los de representación proporcional, o primera minoría (en caso de los senadores).

Si se habla de que es temporal y no es vitalicia, lo que sucede en la práctica, es que hay muchas personas que fueron Diputados o Senadores, lo siguen siendo, pues van pasando de una Cámara a otra, pues la reelección en nuestro país existe pero no de forma inmediata, es decir, de forma mediata, dejando pasar una legislatura pueden ser elegidos para volver a ocupar el mismo cargo, y si fue Diputado, ahora es Senador y después nuevamente Diputado por lo que se podría considerar que es vitalicio, lo cual con el presente trabajo lo que se propone es que si ya fue Diputado o Senador, ya no pueda volver a ocupar el cargo de legislador y estar pasando de una Cámara a otra, así dando la oportunidad de que otros puedan ser legisladores.

En México, tanto los Diputados Federales, como los Senadores son elegidos por mayoría relativa de votos y por representación proporcional,

existiendo en el caso de los primeros, 300 y 200, en tanto que tratándose de los segundos, 96 y 32 respectivamente (los denominados “senadores de primera minoría” no son un caso especial de representación proporcional establecido en nuestro sistema constitucional, sino una modalidad de elección por mayoría relativa, la cual consiste en eliminar a la fórmula ganadora de los dos lugares correspondientes a cada entidad federativa, una vez que éstos le han sido asignados y volver a determinar qué partido obtuvo la “mayoría relativa” de votos, correspondiéndole a éste un lugar en la Cámara de Senadores, el cual ocupa el candidato que fue registrado en primer lugar en la fórmula del partido político respectivo).¹³

I. Cámara de Diputados.

Antes de dar inicio a este capítulo es necesaria saber lo que debemos entender por Diputado

Diputado. I. Participio pasivo de *diputar*, que significa nombrar, destinar, elegir; del latín tardío *deputare* que significa 'asignar, destinar', del latín *deputare* 'estimar, juzgar, considerar; cortar, quitar, cortado'. Se entiende que el Diputado es la persona nombrada por un cuerpo para representarlo.¹⁴

II. En el derecho parlamentario, se observa que las diversas constituciones establecen los requisitos y calidades que las personas deben reunir para ser elegidas por los miembros del cuerpo electoral y formar parte en los parlamentos, asambleas o congresos.

¹³ Covián Andrade, Miguel. Op. Cit., pp. 183

¹⁴ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Pp.349

En un sistema representativo el Diputado es la persona que ha conseguido un acta que le permite tener asiento en la Cámara Baja (o única, cuando el sistema es unicameral), y participar en concepto de representante del pueblo en las tareas legislativas y de otra índole encomendadas al parlamento.¹⁵

En México, el Diputado es el representante de la nación que es elegido por la población a través de dos principios: a) por medio del sufragio directo, denominándose: diputado de mayoría; y b) de forma indirecta, a través de cinco circunscripciones plurinominales mediante el sistema de listas regionales, llamándose diputado de representación proporcional, conocido comúnmente como plurinominal o pluri. La principal función del diputado es la representación de los intereses de la nación en el Recinto Legislativo.

Por lo tanto debemos entender que la Cámara de Diputados es el órgano parlamentario que representa los intereses de la población, y es en ella donde se representan los sectores populares de la sociedad, por lo que es la instancia en la que se expresa el poder del pueblo y la soberanía.

Respecto de la misma, el maestro Miguel Ángel Camposeco señala:

“La Cámara de Diputados, es el órgano del poder legislativo que se integra por un número variable de representantes populares electos por tiempo determinado, mediante el sufragio universal, igual directo y secreto,

¹⁵ Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Serie II, México y discurso parlamentario, volumen I, tomo I, México, 1997, pág. 349.

*pudiendo ser o no reelegidos. Algunas cámaras se componen de diputados elegidos en circunscripciones uninominales, por el sistema de mayoría. Otras se integran con un sistema mixto de representación directa y de representación proporcional. Es regla común que la renovación de las cámaras de diputados o populares, se opere de golpe, es decir su renovación total”.*¹⁶

En el caso de México, la Cámara de Diputados es uno de los dos órganos que integra al Congreso General, y junto con la Cámara de Senadores conforman al Poder Legislativo Federal. En sus integrantes se manifiesta la soberanía nacional, dado que representan al pueblo, acorde con lo dictado en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”

La Constitución Federal dispone que los integrantes del Poder Legislativo serán elegidos por medio del sufragio universal y directo, pero impone modalidades diferentes para la elección de cada una de las cámaras. Para la de Diputados establece que se compondrá de 500 representantes de la nación electos en su totalidad cada tres años. Aun cuando, una vez electos, los 500 Diputados gozan del mismo estatus, no todos se eligen de la misma manera.

¹⁶ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*

Integración de la Cámara de Diputados.

En México, las curules pueden ser alcanzadas mediante dos métodos: 1. El principio de mayoría relativa y 2. El principio de representación proporcional. Por tal razón, la Cámara de Diputados actualmente se integra por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y de 200 diputados que son electos según el principio de representación proporcional, votados en cinco circunscripciones plurinominales mediante el sistema de listas regionales.

Por lo que se puede decir que el principio de mayoría relativa, gana quien tiene la mayoría; mientras que en el principio de representación proporcional de acuerdo al porcentaje se decide.

Un Diputado de mayoría relativa es el representante electo por la mayoría de los votantes en un distrito electoral federal, de tal manera que a éste se le asigna una curul en la Cámara de Diputados. Actualmente esta Cámara cuenta con trescientos Diputados electos mediante este principio.¹⁷

El distrito electoral es cada una de las partes en que se divide el territorio nacional para efectos de celebrar las elecciones federales, de los legisladores que integrarán, a través del sistema de mayoría relativa, alguna de las cámaras en que se divide el Congreso General.¹⁸ De tal forma, el distrito electoral es una demarcación territorial. La ubicación de los distritos, según lo estipula el artículo 53

¹⁷ Camacho Vargas, José Luis. *El Congreso Mexicano. Historia, organización, funcionamiento y propuesta de reforma*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp.78

¹⁸ *Diccionario Jurídico Mexicano, tomo II*, México, Ed. Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp.1168

de la Constitución Federal, es la que resulte de dividir la población total del país entre 300 distritos uninominales y su distribución a lo largo del territorio se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Los Diputados de representación proporcional poseen los mismos requisitos de elegibilidad y prerrogativas que los Diputados de mayoría relativa estipuladas en nuestra Constitución General. Sin embargo, el principio bajo el que estos son electos es diferente al de los primeros, pues la designación de los Diputados de representación proporcional se atribuye a cada partido político en un número de curules proporcionales al número total de votación nacional emitida a favor del mismo, a través del sistema de listas regionales, que en nuestro país se constituye en cinco circunscripciones electorales plurinominales.¹⁹

Para que el reparto de las curules se dé, el artículo 54 de la Constitución Federal establece que el partido político deberá participar con candidatos a Diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales, ya que de otra manera el partido político no tendrá derecho a que le sean otorgadas las diputaciones bajo este principio.

De tal forma que a los partidos políticos les serán asignadas las curules bajo este principio de acuerdo con la votación nacional emitida en su favor, correspondiente a cada circunscripción plurinomial. La asignación de estos seguirá al orden en el que estuviesen inscritos los candidatos en las listas correspondientes.

¹⁹ Camacho Vargas, José Luis. op cit. pp. 78

La integración de la Cámara de Diputados o Parlamento puede obedecer a dos tipos de representación política, a saber la *mayoritaria* y la *proporcional*. La primera de ellas se funda en que el candidato se convierte en diputado, **por haber obtenido la simple mayoría de sufragios emitidos en un determinado distrito por los ciudadanos que hubiesen votado en las elecciones respectivas**. En la representación proporcional tienen acceso a la Cámara o parlamento no sólo los candidatos que hayan logrado la votación mayoritaria, sino también los que hayan alcanzado cierto número de votos provenientes de importantes minorías de electores en el acto correspondiente.

Es por esto que la reelección solo sería respecto a los Diputados elegidos bajo la modalidad de mayoría relativa, mas no así los de representación proporcional, toda vez que por los de mayoría relativa es por los que se vota de manera directa y con los cuales el electorado sabe por quien esta votando.

La Cámara de Diputados se integra por 300 legisladores electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales.

De conformidad con el artículo 52 de la Constitución Federal, la Cámara de Diputados estará integrada por "trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de

representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.²⁰

En México cada Diputado representa constitucionalmente a la nación. Actualmente el país está dividido en trescientos distritos electorales, en los que se elige un Diputado mediante la fórmula de mayoría relativa. Por otro lado está dividido en cinco circunscripciones en las que se eligen cuarenta Diputados en cada una de ellas para llegar a un total de doscientos por el principio de representación proporcional.

Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta su reforma publicada el 22 de junio de 1963, la elección de los diputados se hizo con base en elecciones celebradas en distritos uninominales bajo el principio de mayoría relativa.

La representación de las minorías en el órgano legislativo de México se introdujo formalmente durante el régimen presidencial del licenciado Adolfo López Mateos, bajo un sistema electoral mixto, en parte de mayoría relativa y en parte de representación proporcional, este último asimilable al que la doctrina identifica como empírico de cuota fija, mediante la reforma del artículo 54 constitucional efectuada en 1963 –de la que derivó la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal vigente publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963–, de acuerdo con la cual la Cámara de Diputados debería integrarse tanto con miembros elegidos por el principio de mayoría relativa como diputados de partido provenientes de los partidos de oposición, los cuales, si sus votos rebasaban el 2.5% de la votación nacional, podían obtener curules de uno y

²⁰ Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 1986

otro tipo, hasta completar un máximo de veinte diputados, entre los de mayoría y los de partido.

Con la reforma de 6 de diciembre de 1977 se estableció un sistema electoral mixto con dominante mayoritario, introduciendo la figura de Diputados de “representación proporcional”. La cantidad de escaños se estableció en cien sobre trescientos uninominales, cantidad que se aumentó en 1986 a doscientos – mediante el sistema de listas regionales cerradas y bloqueadas, votadas en cinco circunscripciones plurinominales–, sin alterar el número de los que debían elegirse por el principio de mayoría relativa.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial que propuso diversas reformas y adiciones a distintos preceptos constitucionales concernientes a la integración de la Cámara de Diputados, se afirmó en dicha exposición de motivos lo siguiente²¹:

“Objetivo fundamental de esta iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país; para lograrlo es necesario revisar los principio electorales vigentes.

“se han considerado los frutos y las experiencias que resultaron de la reforma de 1963, que incorporó al sistema electoral mexicano, el régimen de los diputados de partido

²¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 20° edición, México, Editorial Porrúa, 2009, pp. 685

en la composición de la Cámara de diputados y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió el acceso de las minorías a la representación nacional, pero que, sin embargo, ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social.

“Por ello, creemos que es necesario implementar, dentro del concepto de mayoría, nuevos instrumentos que nos lleven a satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana.

“De ahí que en la iniciativa se contenga la propuesta para adoptar un sistema mixto con denominante mayoritario en el que se incluye el principio de la representación proporcional, de modo tal, que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República.

“Creemos que, sin debilitar el gobierno de las mayorías, el sistema mixto que se propone ampliará la representación nacional, haciendo posible que el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías”

Crecerá la Cámara en dimensión, pero también en representatividad, favoreciendo de diversas maneras a todos los partidos que la conforman y, en especial, a los minoritarios, pues no sólo ganarán espacio político en el ámbito de

la Nación, sino también en el de todas las regiones de la República y en el propio seno camarl, cuyos trabajos legislativos y parlamentarios se verán enriquecidos con la presencia realzada de Diputados de todas corrientes ideológicas.

Con lo cual no estoy totalmente de acuerdo con los argumentos anteriormente señalados respecto a que creció la representatividad, el hecho de que sean más el número de nuestros Diputados no significa que hay una mejor representatividad, pues para ello debe existir una carrera legislativa, que los legisladores dominen cierta materia, y ésta se puede lograr con la reelección inmediata, toda vez que el trabajo legislativo que requiere el país necesita de un seguimiento invariable para su plena satisfacción, puesto que al no haber continuidad en la carrera parlamentaria se obstaculiza la elevación de la calidad del personal que llega a las Cámaras y, con ello, se impide el fortalecimiento del Congreso de la Unión.

Finalmente en 1993 se reformó nuevamente el artículo 54 constitucional, para: a) elevar del 1.5% al 2% el porcentaje de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, exigible a los partidos políticos para beneficiarse en el reparto de curules de representación proporcional; b) reducir de 315 a 300 el número máximo de Diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que pudiera tener mayoría relativa y de representación proporcional que pudiera tener un partido político, c) que ningún partido pudiera tener un número de Diputados por ambos principios de elección, cuyo porcentajes del total de miembros de la Cámara de Diputados rebasara en 8% su porcentaje logrado en la votación nacional emitida a su favor, con la excepción –derivada del predominio del principio mayoritario en nuestro sistema electoral mixto– del partido político que, en razón de sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de asientos del total de la Cámara,

mayor a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

De acuerdo con el texto original de los artículos 51 y 58 de la Constitución Federal de 1917, los Diputados duraban en el cargo dos años en tanto que los Senadores permanecían en él cuatro años, **sin que hubiera prohibición para su inmediata reelección**; cuando a partir de 1933 se amplió a seis años la duración de cargo de presidente de la República, también se extendió en igual medida el periodo senatorial, en tanto que el de Diputados se incrementó a tres años, sin que, desde entonces, ninguno de los legisladores pueda ser reelegido para el periodo inmediato –lo que permite la reelección alterna, o sea, después de que transcurra un período–, según previene el párrafo final del artículo 59 constitucional que a la letra dice:

Artículo 59.

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

En los términos vigentes del artículo 59 constitucional, la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores no impide que los Diputados puedan ser elegidos Senadores para el siguiente periodo y los Senadores puedan contender para Diputados en las elecciones relativas al período inmediato; o que unos y otros puedan ser postulados como candidatos –en la siguiente elección– para Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, o de los Congresos de los Estados, si satisfacen los requisitos de elegibilidad respectivos.

Éste es otro punto que se pretende establecer en el presente trabajo, que un Senador o Diputado que ha ocupado el cargo y que también fue reelegido, no lo vuelva a hacer, es decir, que no este de una Cámara a otra, que o pueda contender para el cargo de Diputado o Senador (según sea el caso), ni para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o los Congresos de los Estados, y esto se da de acuerdo al principio de democracia, que en el siguiente capítulo se explicará y se darán los argumentos por los cuales no puede estar de una Cámara a otra.

En nuestro sistema constitucional, el único caso en el que se establece normativamente a quién representa un órgano constituido de elección popular es el de la Cámara de Diputados del Congreso Federal. En efecto, el artículo 51 de nuestra constitución se establece que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación..., término que es utilizado en las normas constitucionales de manera imprecisa. Esto se puede advertir fácilmente si se comparan determinados preceptos en los que se emplea esta expresión y los vocablos que derivan de ella con significados claramente diversos. En el caso del artículo referido, la palabra “Nación” se emplea como sinónimo del conjunto de los ciudadanos, de tal manera que en el sentido político tradicional de esta expresión, en este precepto se determina que la Cámara de Diputados es el órgano pluripersonal de un Estado democrático en el que está representado el pueblo.”²²

El Doctor Covián Andrade señala en su libro “Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano” lo siguiente:

²² Covián Andrade op. Cit. Pp. 174

“Los diputados y senadores tienen relación con los partidos políticos a los que pertenecen los miembros de esta cámara y su evidente distancia de los ciudadanos, de tal suerte que estos “representantes de las entidades federativas”, elegidos por voto popular directo, responden a los intereses de los grupos políticos a los que pertenecen, o a los de los partidos que los postularon para el cargo que ejercen, pero no a los de las partes territoriales del Estado, ni a los ciudadanos que los eligieron”²³

La forma de que exista una relación entre Diputados y Senadores con el ciudadano es que éstos den la oportunidad de ser reelectos por una sola ocasión, toda vez que se guardaría una relación entre el legislador y el pueblo, pues ya no dependería del partido político el que vuelva a ocupar el mismo cargo, si no de la decisión del ciudadano de volver a reelegirlo dependiendo de los resultados que dé en la legislatura.

Como sabemos en México, la Cámara de Diputados esta integrada por quinientos miembros, trescientos de ellos son electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales; su demarcación se hará dividiendo la población total del país entre los mencionados distritos y de la misma forma esta dividido en cinco circunscripciones por lo que son elegidos cuarenta por cada circunscripción para dar un total de doscientos diputados elegidos por el principio de representación proporcional.

²³ Ídem., pp. 180

En el artículo 55 de la Constitución Federal se establece el sistema que se seguirá para la asignación de los Diputados Federales por el principio de representación proporcional, este artículo aplica la fórmula “Hare”, y establece las siguientes reglas: I. Solo se asignarán Diputados de representación proporcional a los partidos políticos que haya postulado candidatos a Diputados por el principio de mayoría en doscientos distritos uninominales, II. Sólo tienen derecho a participar en la asignación, los partidos políticos que hayan obtenido el dos por ciento de la votación emitida en el país; III. Se deben asignar cuarenta Diputados en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales; IV. Debe atenderse al tope de representación máxima, en el sentido de que ningún partido podrá llegar a tener en la Cámara de Diputados más de trescientos diputados, considerando tanto a sus Diputados de mayoría como a los de representación proporcional; V. Debe también atenderse al tope máximo de sobre-representación²⁴, en el sentido de que ningún partido podrá tener en la Cámara de Diputados un número de legisladores que represente un porcentaje que sea mayor en más de 8 puntos porcentuales, al porcentaje de votación que hubiere obtenido en la elección, y VI. Los escaños que queden pendientes de asignar por cociente, en razón de que a ningún partido le resten votos suficientes para cubrir el respectivo cociente, se asignarán a los partidos con los restos mayores.

Para la elección de los Diputados Federales electos por el principio de mayoría relativa, la demarcación de los trescientos distritos es la que resulta de dividir la población del país entre dicho número de distritos electorales.

El límite máximo de Diputados que pueden obtener los partidos políticos por ambos principios es de 300 y no puede haber más de un 8 por ciento de diferencia entre los votos obtenidos y los escaños en el Congreso Federal.

²⁴ De la mayoría cuando el porcentaje de votación se encontraba en un intervalo de 35 a 60 por ciento.

Gemi José González López señala que hoy en día el Congreso General no esta funcionando como debería. Existe una inexperiencia terrible de muchos legisladores, que aprenden a trabajar en el primer año, lo hacen precariamente el segundo y el tercer año de actividad se dedican a buscar alguna otra posición sin desahogar sus actividades legislativas. Además, muchas iniciativas propuestas durante una legislatura, al terminar ésta, no vuelven a ser retomadas y el trabajo anterior queda prácticamente perdido.

Esta es una más de las razones por la cual se propone la reelección del Congreso de la Unión, para que exista legisladores de carrera y las iniciativas propuestas en una legislatura al terminar ésta, no quede en el olvido y poder seguir dando impulso a esa iniciativa. Con esto se evitaría por lo menos la improvisación o parálisis legislativa y se daría continuidad a muchas propuestas de ley.

Desde 1964 distintas corrientes políticas han impulsado en México la reelección inmediata de los legisladores; en su iniciativa de reforma constitucional presentada para tal efecto, la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista en 1964, esgrimió entre otros, los siguientes argumentos:

“En todos los países del mundo, no importa el régimen social que en ellos prevalezca, la reelección de los representantes del pueblo es ley y costumbre, principalmente por dos motivos: porque sólo el partido político que los propone al pueblo en las elecciones constitucionales, puede saber cuáles son los que merecen

su confianza y porque la labor parlamentaria requiere capacidad y experiencia si ha de ser eficaz”²⁵

En apoyo de la referida propuesta de su Partido, el Diputado Vicente Lombardo Toledano, adujo la imposibilidad de formar cuadros parlamentarios sin la oportunidad de reelegirlos; aclaró que no sería una autoreelección, sino mediante la postulación de sus partidos y el voto ciudadano, lo que permitiría un proceso de decantación de los mejores que propiciaría a la vuelta de tres, seis o nueve años, la existencia de un grupo de parlamentarios profesionales capaces de desarrollar una labor verdaderamente importante; además subrayó que:

“El ser miembro de la Cámara de Diputados o del Senado es una profesión en todas partes del mundo, no una profesión individual, una profesión política, una tarea social de verdadera importancia”²⁶

Cabe mencionar que sólo sería por una ocasión, por lo que sería en el caso de los Diputados 6 años y en Senadores 12 años, con esto se lograría fortalecer al órgano legislativo mexicano por propiciar la carrera parlamentaria que permite dar carácter de profesión a la actividad del legislador.

²⁵ Propuesta del Partido Popular Socialista, México, Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, 13 de octubre de 1964

²⁶ Intervención del Diputado Vicente Lombardo Toledano, México, Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, 13 de octubre de 1964

El Doctor Miguel Carbonell resume las principales ventajas esgrimidas en la doctrina acerca de la reelección inmediata de los legisladores, en las siguientes:

- La reelección da lugar a establecer entre el legislador y sus electores una relación que va más allá de la campaña electoral estimulada por el interés de permanecer en su curul, a cuyo efecto regresa con quienes lo eligieron para rendirles cuentas y tomar nota de los asuntos que les interesan, para hacerse cargo de su gestión.
- La reelección incrementa la responsabilidad de los legisladores, sabedores de que para permanecer en el cargo habrán de presentarse nuevamente a sus electores para pedirles sus votos, lo que exige una actuación mucho más responsable que si existe imposibilidad constitucional de reelegirse.
- La reelección profesionaliza a los legisladores, porque a través de una carrera legislativa adquieren un mejor conocimiento de los asuntos de su competencia y mayor dominio de las tareas legislativas y de control político a cargo del órgano legislativo, del que se convierten en guardianes, e incluso evitan la desaparición de archivos en cada legislatura.
- La cada día más compleja tarea legislativa que exige multiplicar las leyes “microsociales” especializadas se facilita con la presencia de legisladores profesionales no amateurs, lograda mediante su reelección inmediata.

Para el maestro Germán Pérez Fernández del Castillo comenta que el sistema de partidos de México, en extremo rígido, podría flexibilizarse impulsando

la reelección inmediata de diputados y senadores en elecciones primarias. Este procedimiento modificaría la fuente de legitimidad y control de los parlamentarios, al conseguir que su postulación y supervisión no dependa de la burocracia partidista, sino del electorado.²⁷

A lo cual coincide, toda vez que los legisladores le deben más lealtad al electorado, que es quien los elige y no a su partido que es lo que realmente ocurre, por lo que si se procede a la reelección de legisladores, la lealtad sería hacia el electorado y no hacia el partido al que pertenecen, ya que es al pueblo a quien se debe rendir cuentas y no al partido y actualmente es así porque el partido es quien hace que vuelvan a ocupar otro cargo ya sea en los Estados o en otra Cámara, lo que se pretende es que ya no sea de esta manera, si ya ocuparon el cargo de Diputado o Senador y fue reelecto ya no vuelva a asumir el cargo en otra cámara o en las legislaturas de los Estados.

Estas medidas fortalecerían la vinculación del parlamento con sus electores. Éstos serían más libres al adoptar posiciones y al votar la iniciativas de ley, y se flexibilizaría la estricta disciplina partidista al facilitar acuerdos Ejecutivo-legisladores. Todo ello favorece a la gobernabilidad.

Como ya se señaló en el capítulo anterior, sólo la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Apatzingán de 1814 prohibían la reelección para el periodo inmediato. Las Constituciones Federales posteriores a éstas no establecieron nada al respecto de la no reelección de Diputados, entendiendo que si no estaba prohibido, estaba permitido. El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 no estableció una limitante a la

²⁷ Fernández Pérez del Castillo Germán. *La Cámara de Diputados en México*, México, Editorial Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LVII Legislatura, 2000, pp. 9,10

reelección, esta se introdujo en la reforma de abril de 1933 es cuando se hace dicha restricción a la reelección.

La Constitución Federal en su título tercero, capítulo II, Del Poder Legislativo, aborda la estructura, la organización, el sistema electoral, la composición, el funcionamiento y funciones del Congreso y de sus Cámara.

Nos encontramos que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores (artículo 50).

La Cámara de Diputados, en el texto original de la Constitución de 1917, como todos los textos constitucionales anteriores, estaba permitida la reelección inmediata de Diputados para ocupar el mismo cargo.

El 29 de abril de 1933 se publican en el Diario Oficial de la Federación varias reformas constitucionales a través de las cuales y debido al aumento del periodo en el cargo presidencial (de cuatro a seis años), los Diputados duran tres años en el cargo y queda prohibida la reelección inmediata de éstos (y de Senadores) para ocupar el mismo cargo.

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

En México, sin embargo, el debate sobre la reelección se ha presentado en muy escasas ocasiones y en casi todas “la discusión (ha) brillado por su pobreza”. Comúnmente se suele dar al tema un tratamiento superficial y poco analítico y siempre se mezcla con consideraciones de oportunidad política y no de racionalidad democrática.

De acuerdo con el texto vigente del artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí se permite la reelección de los legisladores, sólo que no de forma inmediata. Dicho artículo dispone lo siguiente:

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

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Lo que se discute, no es en general la reelección de los legisladores, que ya existe, sino la **reelección inmediata y no discontinua** de los mismos.

Si se quiere tener un Poder Legislativo que constituya un balance real para el enorme poder del Ejecutivo, hay que “profesionalizar” a los parlamentarios, permitiendo la formación de verdaderos legisladores expertos. Se tiene que crear un diseño institucional que incentive el buen desempeño del parlamentario y que permita premiar su labor con la revalidación del mandato legislativo por parte de lo electores. Como dice el Doctor Manuel González Oropeza, “la mayor parte de la

doctrina sobre parlamentos coincide en que la principal motivación de los parlamentarios es reelegirse”.

Tres de las ventajas que la doctrina suele citar para justificar la conveniencia de la reelección de los legisladores son:

- a) En primer lugar, la reelección permite crear una relación entre el representante y sus electores que trascienda al momento de las campañas electorales. Dicha relación se mantiene e incentiva porque el legislador sabe que, al concluir el periodo para el que fue electo, deberá volver a rendir cuentas a sus representados, si quiere permanecer en el puesto. Ello lo motiva a mantener un mayor contacto con el electorado y a gestionar más diligentemente los asuntos que interesa a los votantes.

Se tendría una relación con los electores y no con su partido político como suele suceder hoy en día, pues una vez terminado su cargo de Diputado, puede ser Senador o ser electo para una legislatura local, la oportunidad de continuar con su carrera política, y es de esta forma que se rompe la natural relación representante-representado para establecerse entre representante-partido, es por eso que queda bien con su partido político y no con los ciudadanos que son los que le dieron su voto.

- b) En segundo término, la reelección fortalece la responsabilidad de los legisladores. Si un legislador va a tener que presentarse de nuevo frente a sus mismos electores tres años después de haber sido elegido, parece obvio que va a actuar mucho más responsablemente en su cargo que si, por el contrario, no tiene que rendir cuentas a nadie y puede dejar pasar ese tiempo sin aportar nada a la legislatura respectiva.

De esta forma, un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal y quiere reelegirse, tendría que cultivar a su electorado, explicarle su conducta.

- c) En tercer lugar, la reelección profesionaliza a los legisladores. Cuando los legisladores van haciendo carrera legislativa se van profesionalizando en el sentido de que conocen mejor las materias con las que tratan y tienen mayor dominio de las funciones propiamente legislativas y de control político que se realizan desde las Cámaras.

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

La Doctora María Amparo Casar señala lo siguiente²⁸:

Por su parte, el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que “los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”. Esta disposición tiene, al menos, tres efectos perniciosos para la democracia y su

²⁸ Casar, María Amparo. *Sistema Político Mexicano*, México, Editorial Oxford, 2010, pp.83

funcionamiento: a) rompe el vínculo directo de rendición de cuentas entre el representante y su electorado, esto es, se quita de las manos del ciudadano la posibilidad de premiar o castigar el desempeño de su representante (la reelección para diputados y senadores no formó parte del cuerpo original de la Constitución de 1917. Fue introducida en 1933); b) impide la especialización de los legisladores porque imposibilita la continuidad en la carrera parlamentaria; y c) concentra el poder en los liderazgos y burocracias partidarios. Esta última consecuencia es reforzada por la inexistencia de candidaturas independientes.

II. Cámara de Senadores.

Senador.- proviene del latín *senator*, *-onis*; *senex*, viejo o anciano.²⁹

El *senador* es la figura pública con la que eran designados en la antigua Roma a los ancianos que aconsejaban al rey.

El senador es un legislador, que dependiendo del sistema de gobierno, puede ser electo por votación directa o indirecta, por designación o por ley, y cuya función es integrar una de las cámaras del parlamento o Congreso.³⁰

²⁹ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.*

³⁰ Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, op. Cit. pp. 902

Si lleváramos al extremo el “sentido histórico del Senado”, llegaríamos a la inevitable conclusión de que éste se originó en la República Roma hace más de 2000 años y que precisamente la palabra senado deriva de senil, esto es el reflejo de la intención de tener un grupo de ancianos a los que se les reconocía sabiduría y podían interceder en las decisiones de los magistrados romanos. En México, como en otros países del mundo, esto ha sido superado y la edad para poder ser senador ha ido disminuyendo. El sentido y la función del Senado ha cambiado.

La palabra Senado, es también un adjetivo antiguo que significa sensato, cuerdo, juicioso y que también en sentido figurado alude a cualquier junta o concurrencia de personas respetables y de mucha importancia.

En nuestro país, es el legislador que representa ante el Congreso de la Unión a cada una de las entidades federativas que conforman a la República. Para que éstos sean electos, existen tres métodos: a) el sufragio directo, denominado a este senador de mayorías; b) la primera minoría, la cual es la asignada al candidato que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate; y c) el sistema de listas regionales, llamándolos senadores de representación proporcional o plurinominales.

La Cámara de Senadores, es uno de los órganos colegiados que conforma al Poder Legislativo Federal en nuestro país, puesto que este tipo es de tipo bicameral. La Cámara de Senadores, al igual que la Cámara de Diputados, funge en representación de los intereses nacionales; sin embargo, los Senadores, a diferencia de los Diputados, representan a las entidades de la Federación.

Sobre esta Cámara, el Licenciado Miguel Ángel Camposeco señala que:

“La Cámara de Senadores es el órgano del Poder Legislativo que cumple las funciones que le atribuye el sistema constitucional; en los sistemas republicanos, originalmente fue compuesta por senadores elegidos en forma indirecta, quienes tenían la función de representar en el Congreso Federal los intereses del estado federado. Hoy en día, en muchos países la elección de senadores se realiza en forma directa y esta Cámara sirve de contrapeso al ejercicio de las facultades que ejerce la Cámara de Diputados, al incorporarla en los sistemas del procedimiento para la formación de la ley, en dos instancias o cámaras; Cámara de Origen y Cámara Revisora, indistintamente.”³¹

Según el artículo 56 de la Constitución Federal establece lo siguiente:

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos formulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

³¹ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.

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

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

La Cámara de Senadores están representadas las entidades federativas, la cuales tienen facultades para intervenir en las decisiones que se toman en el Congreso Federal, cuyo efectos se extienden a su ámbito territorial, caso típico de lo cual es por ejemplo, el de las leyes federales, o bien, ejercen atribuciones como partes del Estado Federal.

El Doctor Ignacio Burgoa señala lo siguiente:³³

El Senado tiene, un origen electivo popular directo. No representa, consiguientemente, a ninguna clase social sino a los Estados de la Federación mexicana y al Distrito Federal, siendo la población de estas entidades la que por mayoría elige a sus miembros con independencia de su

³² Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996.

³³ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit., pp. 699

densidad demográfica, por lo que en su formación concurren paritariamente.

La relación con los partidos políticos a los que pertenecen los miembros de esta cámara y su evidente distancia de los ciudadanos, de tal suerte que estos “representantes de las entidades federativas”, elegidos por voto popular directo, responden a los intereses de los grupos políticos a los que pertenecen, o al de los partidos que los postularon para el cargo que ejercen, pero no a los de las partes territoriales del Estado, ni a los de los ciudadanos que los eligieron.

Los Senadores se eligen en nuestro país por mayoría relativa y por representación proporcional, pero todos por ende, por votación popular.

En el texto original de 1917, los senadores permanecían cuatro años (artículo 58); en 1933 su duración aumentó a seis (artículo 56). Ese mismo texto, siguiendo el modelo estadounidense, mencionaba que para dar continuidad al trabajo legislativo y evitar improvisaciones el senado se debía renovar por mitad cada dos años. En 1933, con el fin de someterlo al presente de la república, se dispuso la renovación total de sus integrantes cada seis años. En forma complementaria se prohibió la reelección de los legisladores para el periodo inmediato. En 1986, con el propósito de fortalecerlo, se volvió al sistema de 1917, de renovación parcial. Siete años después, sin haber experimentado el cambio y con el propósito de debilitar al Congreso frente al Ejecutivo, se volvió al criticable sistema de 1933, principio en el que se insistió en la reforma de 1996 (artículo 56).

Por otro lado el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 reguló los aspectos relativos a la duración en el cargo

de senador estableciéndola en cuatro años y la forma de su renovación que sería por mitad cada dos años. Sin embargo, por la reforma de dicho artículo, del 29 de abril de 1933, la duración en el cargo pasó a formar parte del artículo 56 ampliándola a seis años para todos los Senadores.

La ampliación del período a seis años, lo hizo coincidente con el del Ejecutivo Federal, esta situación generaba una situación de intranquilidad, ya que dos instituciones importantes se desmantelaban al mismo tiempo. La Presidencia y el Senado, quedando además inconclusos los trabajos que se hacían en el primero respecto de iniciativas propias o de la Presidencia saliente, por lo que, en una segunda reforma, realizada al artículo 56, el 15 de diciembre de 1986, se volvió al sistema de renovación por mitades, pero ahora cada tres años.

La intención de la renovación parcial del senado, sin importar en qué tiempos y de qué Estados o incluso de qué porcentaje del mismo, se refiere a la seguridad de que exista un grupo de senadores que conozca las iniciativas y los trabajos que se han realizado por sus compañeros y que se avoque a darles continuidad y seguimiento, además de la seguridad que implicaría en una circunstancia de crisis no tener un nuevo Poder Ejecutivo y un nuevo Senado de la República, cada seis años, y renovables al mismo tiempo.

Conforme a la reforma que se publicó el 3 de septiembre de 1933, se amplió a cuatro el número de senadores, “de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría”. De esta manera el Senado de la República estará compuesto por 128 miembros, lo que lo posibilitará para intervenir con más penetración y representatividad en la vida pública de México y se regresó una vez más al sistema de renovación total cada seis años, perdiéndose así lo avanzado con la reforma previa en ese sentido.

Según la reforma de 1996 se modificó la composición del Senado en el sentido de agregar treinta y dos senadores elegibles por el principio de representación proporcional, desde entonces no se ha sido modificado el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo lo siguiente:

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos formulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional la Ley establecerá las reglas y fórmula para estos efectos.³⁴

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

³⁴ Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996.

Integración de la Cámara de Senadores.

El artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Cámara de Senadores se habrá de integrar por 128 senadores. Éstos habrán de representar a las entidades federativas en el Congreso de la Unión. Para tal representación, en cada estado y en el Distrito Federal los escaños del Senado de la República, serán asignados mediante las siguientes fórmulas:

1. Sesenta y cuatro senadores serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa;
2. Treinta y dos senadores serán asignados a la primera minoría; y
3. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Es decir, de los 128 legisladores que integran a la Cámara de Senadores en nuestro país, 50 por ciento de los Senadores son electos a través del sufragio universal, por el principio de mayoría relativa; y 50 por ciento son electos a través de la representación proporcional. Si atendemos a que en nuestro país solo existen dos principio de elegibilidad, es decir, el de voto directo y el indirecto de representación, concordando con ello Dieter Nohlen, es por tal que la senaduría de primera minoría sea considerada como de representación proporcional, puesto que es la otorgada al partido que haya ocupado el segundo lugar de la votación de la entidad en que contendió, y ésta se le asigna al candidato que esté en primer lugar de la fórmula.

En la representación del Senado, de los ciento veintiocho miembros, dos se eligen como representantes del partido político mayoritario, el tercer senador se elige como representante del partido político que haya quedado en el segundo lugar de la votación, lo que permite que los treinta y dos restantes senadores se asignen según el principio de representación proporcional, de una lista nacional propuesta por cada partido político en una circunscripción nacional.

La Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho senadores, que son renovados en su totalidad cada seis años en la misma fecha en que se elige al titular del Poder Ejecutivo. De éstos, se elige por el principio de mayoría relativa a dos por cada entidad federativa (incluido el Distrito Federal) y a uno por el principio de primera minoría, de acuerdo con una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría se asigna a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. De esta manera se integran tres cuartas partes del Senado (96 legisladores).

Los otros 32 senadores son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional (artículo 56 de la Constitución Federal).

El senador de mayoría es el representante que mediante el voto directo fue electo por los votantes en la entidad donde éste se hubiese postulado, de tal manera que le es asignado un escaño en la Cámara de Senadores por mayoría relativa. Nuestro actual Senado de la República, se encuentra conformado por sesenta y cuatro senadores electos bajo este principio. Los senadores de mayoría

relativa son elegidos por fórmula de dos propietarios y sus respectivos suplentes, en cada entidad de la República.³⁵

El Senador de primera minoría es el legislador federal que de acuerdo con el principio de senaduría de primera minoría, le es asignado un escaño en el Senado mexicano. Esta senaduría es asignada a la fórmula de candidatos (propietario y suplente) que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad que se haya contenido. El Senado de la República lo integran 32 senadores bajo este principio.

Los senadores de representación proporcional o *pluris*, poseen los mismos requisitos y prerrogativas estipuladas en nuestra Constitución Federal que los de mayoría relativa o primera minoría. Sin embargo, el principio bajo el que éstos son electos es lo que los diferencia, puesto que la senaduría proporcional es la atribuida a cada partido político mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, una vez reunido lo dispuesto en el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para la elección de senadores de representación proporcional se aplica la fórmula Hare simple, según la cual la suma de votos válidos obtenidos en toda la República, por los partidos con derecho a participar en la asignación de senadores de representación proporcional (por haber obtenido, cuando menos, el 2% de los votos), se divide entre 32, que es el número de escaños por asignar, y así se obtiene el cociente electoral, el cual, cada vez que sea cubierto por la votación de un partido político, le representará para éste un senador.

³⁵ Camacho Vargas, José Luis. op cit. pp. 114

Dentro de las principales críticas al sistema de representación proporcional en la Cámara de Senadores, va dirigida a objetar principalmente el efecto que produce la aplicación de la lista nacional en una posible alteración del equilibrio representativo de las entidades federativas. Esto es, en las listas de los distintos partidos se acreditarán senadores provenientes de una misma entidad, lo que equivale a que algunas entidades, para todo efecto práctico y atendiendo al origen o arraigo que sienta cada candidato hacia cierta entidad federativa, cuenten con una mayor representación que otras en el Senado.

La integración actual del Senado es compleja, pues implica tres diversos sistemas de elección de sus miembros tal como se ha mencionado.

Es por esto que la reelección solo sería respecto a los Senadores elegidos bajo la modalidad de mayoría relativa, mas no así los de representación proporcional, y primera minoría; toda vez que por los de mayoría relativa es por los que se vota de manera directa y con los cuales el electorado sabe por quien esta votando.

Como colorido se puede determinar que la duración de los mandatos se ha tomado en cuenta diferentes razones:

- Hacer depender de la voluntad de la ciudadanía la función legislativa; que **sea ella, mediante las elecciones y el libre juego de los partidos, la que determine la orientación a seguir y la que defina si la actuación del legislativo es o no adecuada para elegir a un congreso que sea o no favorable a su política.**

Es la libertad del pueblo de elegir nuevamente a sus representantes.

- Hacer que los legisladores, por el tiempo que desempeñan la función adquieran un dominio de su oficio.

La cual se puede lograr con una reelección por una sola ocasión.

- Evitar que la ciudadanía se inquiete por ejercicios electorales frecuentes.
- Evitar que alguien se considere irresponsable o dueño del cargo, por el hecho de haber sido electo para un periodo prolongado y se olvide de los intereses nacionales y los de sus electores.

Con lo cual no coincido, pues depende del periodo, y lo que se pretende con esta tesis es que sea por una ocasión, por lo que el legislador no se olvidaría de sus electores, sino todo lo contrario tendría una relación directa con ellos toda vez, que regresaría para buscar su voto de nueva cuenta.

Hoy tenemos una maquinaria legislativa poco profesional, opaca en su funcionamiento y reacia a rendir cuentas a la ciudadanía sobre el manejo de su propio presupuesto, toda vez que la relación que guarda el Diputado o Senador es con su partido político y no con la ciudadanía, que es ella la que le dio su voto de confianza, ya que no existe una relación entre el legislador-ciudadano, pues el legislador no regresa con las personas que le dieron su voto, toda vez que no

existe un ánimo para que este regrese a dar cuentas, lo cual se daría con la reelección de Diputados y Senadores por una sola ocasión.

Una medida importante puede ser la de implementar la reelección legislativa, no para que se queden en su sitio los malos legisladores, sino para que la población pueda efectivamente castigarlos al negarles la renovación de su mandato. Se requiere una mejor preparación de quienes van a ser candidatos a puestos de elección popular. Es la opción del electorado de elegir a sus representantes de acuerdo a los aportes en la legislatura, si fueron buenos dar la oportunidad de que sean reelegidos y si no lo fueron negarles el voto.

A nadie conviene la existencia de un poder legislativo débil y sin credibilidad frente a la ciudadanía. Se requiere de legisladores serios en su quehacer, responsables en sus pronunciamientos, preparados para argumentar en los temas de que conocen, comprometidos solamente con el desarrollo de México.

Como se ha mencionado en el presente estudio en el texto original de la Constitución de 1917 no existió una prohibición para la reelección del Congreso General, toda vez que lo que se buscaba con la Revolución Mexicana fue abolir la reelección presidencial, al grito de “Sufragio efectivo, no reelección”, sin embargo esta prohibición fue incorporada con la reforma de 1933.

El artículo 59 de la Constitución Federal establece que los Diputados y Senadores *“no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”*, salvo que hayan tenido el carácter de suplentes, alcanzado esta prohibición a los propietarios tanto para volver a serlo como para asumir el carácter en el citado periodo. Esta irreelegibilidad, que se implantó en el año de 1933, se ha calificado de relativa,

porque sólo opera para el periodo inmediato y no así para los subsecuentes, a diferencia de lo que sucede en el caso del Presidente de la República, en que es absoluta, según lo declara el artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Debe destacarse que la mencionada prohibición no impide que la persona que haya sido Senador o Diputado pueda ser electo para integrar la Cámara distinta a la que hubiere pertenecido, inclusive dentro del periodo inmediato, lo que, por otra parte, sucede frecuentemente en la práctica política.

Lo cual con el presente estudio se pretende evitar, que un candidato que ha sido elegido y reelecto vuelva a ocupar un cargo similar (Diputado o Senador, según sea el caso), toda vez que estamos en un sistema democrático y es la voluntad del pueblo elegir a sus representantes es por eso que se debe dar la oportunidad de ocupar dichos cargo a otras personas y no siempre sean los mismos candidatos.

CAPITULO III. REELECCIÓN Y DEMOCRACIA.

México, es uno de los pocos países del mundo que prohíbe la reelección inmediata, toda vez que no existía en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 dicha restricción se establece con la publicación en el Diario Oficial de la Federación en abril de 1933, una reforma que cambia por completo lo establecido en el artículo 59 de la Constitución Federal prohibiendo la reelección inmediata de los integrantes del Congreso de la Unión.

Con la reelección de los integrantes del Congreso de la Unión de forma inmediata por una sola ocasión y con la posibilidad de que si ya ocupó dicho cargo ya no pueda volver a desempeñar ese cargo, el legislador termina su mandato, regresa a sus ocupaciones de antes y vuelve a ser un ciudadano como los demás; la rueda da vueltas y la democracia es igualitaria. Así se evitan el caciquismo y la constitución de feudos personales.

Como sabemos, es lo que sucede, pues los legisladores van pasando de una Cámara a otra perpetuándose en el poder, pero al ser México un país democrático, se debe dar la oportunidad al resto de las personas que quieran ocupar el cargo de Diputado o Senador ocuparlo y que el poder no se quede en unas cuantas manos, es decir, en un cierto número de personas, lo que se propone en el presente trabajo además de la reelección inmediata de los integrantes del Congreso de la Unión por una sola ocasión es que aquella persona que ya fue Diputado o Senador no pueda ocupar el mismo cargo (que vaya pasando de una Cámara a otra, ya sea local o federal), salvo el caso de la reelección de forma inmediata por una sola ocasión.

La no reelección inmediata tiene por resultado no tanto abandonar una función política, sino más bien cambiar de función: el que deja de ser gobernador se vuelve senador, el que ya no es Diputado se convierte en gobernador, de tal manera que un mandato sucede a otro mientras el político en cuestión espera regresar al que considera más importante.

Con la reelección inmediata se mantiene algunas ventajas, como la circulación de las élites, la limitación del sentimiento de propiedad del mandato, por ejemplo para los Diputados, tres años son pocos para adquirir un dominio perfecto de los procedimientos parlamentarios.

En la actualidad no existe una motivación para el legislador de tener un contacto más directo con la población, pues al final ya obtuvo su voto y no va a rendir cuentas, ya no le interesa, no existe la motivación por la cual tendría que regresar con el electorado que votó por él, la reelección puede ser una motivación para que el legislador tenga contacto con el gobernado, pues tendría que rendir cuentas, ya que en la actualidad su verdadero compromiso es con el partido político que lo postulo, pues de éste depende su carrera política.

La idea de la reelección, si no está claramente asociada a la idea de la rendición de cuentas frente a los electores, pierde buena parte de su contenido sustantivo y se puede convertir en una trampa para justificar actividades de poder, incluso de consolidación de oligarquías locales que, más que beneficiar, vendrían a dañar el territorio de la política local desde una perspectiva estrictamente democrática.

Si la primera virtud de la reelección es producir incentivos para premiar o castigar una gestión legislativa a través del sistema electoral, y ha de favorecer además la ruptura del monopolio mal entendido de las dirigencias de los partidos en la designación de candidatos, y ha de abrir a la sociedad la posibilidad de juzgar con libertad el desempeño de quienes la representan, es decir, dejar que sea el pueblo el que decida con libertad si alguien ha de seguir adelante es la virtud más importante de la propuesta de reelección, esa virtud pierde buena parte de su fuerza si no tenemos información para juzgar el desempeño de legisladores.

Un derecho político fundamental de los mexicanos es poder ser electo a cargos de representación popular, los cuales son en los tres niveles de gobierno

I. Tipos de reelección.

Cuando se reaviva la discusión sobre la reelección de forma inmediata, surgen voces de los mismos partidos o de las mismas corrientes que abanderaban la idea, oponiéndose, unas bajo el argumento de los políticos corruptos que no hay que dejarles más tiempo y más espacio para esas corruptelas; otras aduciendo a la captura de legisladores por el crimen organizado; otras más porque la reelección haría presa a los legisladores de intereses privados o daría mayor poder a los gobernadores y produciría cacicazgos y otras más, porque rompe con una tradición muy mexicana.

Es por eso que la decisión la toma el ciudadano, si éste se da cuenta de que el Diputado o Senador actúo mal en su legislatura negarle la oportunidad de reelegirse y darle la oportunidad a otra persona de ocupar una escaño en la Cámara de Diputados o en la Cámara de Senadores.

Todas estas cosas en efecto pueden ocurrir, incluso algunas de ellas ocurren aun sin la reelección, lo que habla de la calidad de la democracia y de la profunda desconfianza que priva entre los políticos y de los ciudadanos hacia los políticos. Pero no es admisible que en lugar de buscar la manera de evitar, resolver o sancionar estas ilegalidades, se conviertan en un impedimento para la reelección. Estos problemas deben ser solucionados con los instrumentos correspondientes, no a través de la no reelección; es decir, a instrumentos como el combate a la impunidad, como la ofensiva contra los privilegios y contra la regulación del cabildeo, la vigilancia y rendición de cuentas, la mejor formación de nuestros políticos, pero, no con la ausencia de la reelección.³⁶

La prohibición de reelegir a los legisladores, prohibición que no existe, pues como sabemos los legisladores son reelegibles (no de forma inmediata, pero sí de forma mediata), pueden volver a las cámaras a que han pertenecido transcurrido un periodo de ausencia y pueden, como es frecuente que ocurra, transitar de una cámara a otra, constituyendo así la carrera parlamentaria, uno de cuyos propósitos es el que se persigue con la elección consecutiva.

Sí, en efecto, es uno de los fines que persigue la reelección consecutiva, la carrera legislativa, pero se puede argumentar que al ir pasando de una Cámara a otra ésta se logra, pero no es así, porque lo que realmente hace el legislador es ir de una Cámara a otra sin que realmente se logre este fin, es decir, no esta conociendo de los temas como realmente se requiere, pues el primer año realiza bien su trabajo, pero en los siguientes años lo que le preocupa es tener una buena relación con su partido político para que lo postule para un nuevo cargo y es de esta manera que no viene realizando bien su trabajo, por lo tanto no esta teniendo

³⁶ *Reforma Política. Seminario de Análisis*, editado por la Cámara de Senadores, México, 2010, pp. 72

una carrera legislativa toda vez que lo único que le interesa quedar bien con su partido político y no con el electorado que votó por él.

Entre los diferentes tipos de reelección, existen las siguientes: reelección mediata, reelección ilimitada, reelección alterna y reelección limitada.

La reelección mediata, establece que los Diputados Federales y los Senadores no deberán ser reelectos para un período inmediato; sólo podrán serlo los suplentes electos en el período inmediato anterior y con el carácter de propietarios y los Diputados Federales y Senadores propietarios electos en el período inmediato anterior, no deberán ser electos bajo ningún concepto. (Artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Se puede decir que existe una reelección de *facto*, en virtud a que existen muchos parlamentarios que han durado de 15 a 20 años, o más en el ejercicio de cargos público, desde regidor, Diputado Local, Diputado Federal, Senador, de manera básica, lo cual presenta ventajas y desventajas. Entre las ventajas, tenemos que se profesionaliza el parlamentarismo y los políticos pueden ser más eficientes, competitivos y capaces; entre las desventajas que puede existir, son, el anquilosamiento, impedir caras nuevas a la escena política; el caciquismo y nepotismo partidista y que existan políticos electorales que vivan y medren el voto y del erario público sin defender el interés colectivo.³⁷

En la reelección ilimitada, se apunta como ventaja de la reelección irrestricta de los legisladores, el que propicia el fortalecimiento del órgano legislativo en aras de un sano equilibrio entre los órganos depositarios del poder público; toda vez que

³⁷ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. Op. Cit., pp.68

estimula el buen desempeño de las tareas encomendadas al legislador, por el interés de éste de obtener una y otra vez su reelección, lo que permite su profesionalización mediante un mayor conocimiento de los asuntos de su competencia y amplio dominio de las técnicas legislativas –que le permite eficientar su participación en la expedición de leyes de gran complejidad- y de las tareas control político a cargo del órgano legislativo, del que se erigen en custodios, e incluso evitan la desaparición de sus archivos en cada legislatura.

También se argumenta a favor de este tipo de reelección la posibilidad de que el elector premie con su voto, en una nueva elección, al legislador que en el desempeño de su cargo se haya conducido con esmero, responsabilidad y en defensa de los intereses de los electores.³⁸

Como desventaja de la reelección ilimitada de los legisladores habrá de señalarse que genera inmovilidad política, conduce al anquilosamiento del órgano legislativo, da lugar a cacicazgos de los diputados y senadores reelegidos en sus respectivos distritos electorales y estados, confronta a éstos con los gobernadores, fomenta la aparición de mafias legislativas, propicia el conservadurismo y evita la renovación de las ideas.

El doctor Francisco José de Andrea Sánchez, elabora un catálogo de desventajas de la reelección consecutiva de los legisladores, en la que figuran:

- El enquistamiento nocivo de élites en el poder.
- La corrupción.

³⁸ Fernández Ruíz, Jorge. Op. Cit., pp. 287

- La obstrucción a la renovación de las élites.
- El debilitamiento de la clase política.
- Una mítica profesionalización.
- La formación de alianzas y vínculos clientelares entre representantes políticos y grupos de interés.

La reelección alterna. La no reelección inmediata de los legisladores entraña una fórmula conciliatoria entre el principio republicano de renovación de la representación política y el principio democrático de la elección popular, por permitir el relevo periódico de los representantes populares y el reaprovechamiento de las cualidades, virtudes y experiencia de quienes, a juicio del electorado, tuvieron un buen desempeño en sus actividades camerales, sin que ello implique su enquistamiento en las curules y escaños parlamentarios, porque entre una y otra elección del mismo legislador debe mediar al menos un periodo legislativo de descanso.

La reelección limitada, Consiste en limitar a una o dos veces la posibilidad de reelección sucesiva, lo que también **permite la profesionalización del legislador sin enquistarse en el cargo.**

Este tipo de reelección es la que se propone en la presente tesis, que exista la reelección de los integrantes del Congreso General de forma limitada, es decir por una sola ocasión, para tener legisladores con una profesionalización en ciertos temas.

La República moderna surgió como forma de gobierno contrapuesta a la monarquía y, por tanto se caracterizó por la renovación periódica de la representación política que conlleva depositar el poder público en órganos cuya titularidad – eminentemente transitoria- no es hereditaria ni vitalicia sino de renovación periódica mediante elección popular, renovación que llevada a su extremo postula la no reelección absoluta.

El principio absoluto de la no reelección no sólo impide aprovechar la experiencia de los legisladores, sino también obstruye su profesionalización y desincentiva el desempeño de las tareas a su cargo; todo lo cual da lugar a que en la actualidad, los órganos legislativos no acojan la prohibición tajante de la reelección de los legisladores.

Como ya se menciona párrafos anteriores nuestra Constitución General no prohíbe la reelección, pues da la oportunidad de volver a ocupar el mismo cargo, lo que se conoce como reelección mediata, y al no señalar la Constitución Federal una limitante a este tipo de reelección se da una “perpetuidad en el poder”, toda vez que en cada legislatura vemos los mismos rostros ocupando el cargo solo que en diferentes Cámaras, lo cual no debe de ser de esta manera, y dar la oportunidad de ocupar el cargo a otras personas, para que el poder no se concentre en unas cuantas manos.

II. Democracia.

En los últimos años, uno de los temas centrales de la discusión es el futuro de la democracia. **Futuro que afronta algunos retos: abolir la concentración del poder en unas cuantas manos** (los privilegios, cuando son condensados en una

pequeña parte de la sociedad, producen desigualdad, injusticia y opresión), y evitar que la sobrecarga de demandas exceda a la capacidad de respuesta del gobierno.

Es sabido que el poder sí se encuentra en unas cuantas manos, toda vez que una misma persona está ocupando el cargo de Diputado o Senador, pues va pasando de una Cámara a otra, lo que se propone con la presente tesis, es que el poder no se encuentre en unas cuantas personas, que se dé la oportunidad a otros de ocupar el cargo de Diputado o Senador y si ya ocupó dichos cargos no pueda estar pasando de una Cámara a otra como ocurre en la actualidad, es decir, ser Diputado o Senador y si también ya fue reelecto no volver a ser Diputado o Senador ya sea local o federal.

Entendemos que al hablar de democracia es hacer referencia a la forma en que las sociedades humanas mediante alguna elección, generan su propio gobierno; este hecho implica que de alguna manera la voluntad de cierta porción de la población que ostenta la categoría de ciudadanos y con el previo cumplimiento de ciertas características, eligen quiénes han de regir las decisiones políticas y ostentar el gobierno.

Una acepción primaria del término de democracia deriva de su traducción literal del griego: *demos* que hace referencia al pueblo y *kratos* que significa poder, el sentido conjunto de estas palabras, refieren la idea del poder del pueblo. Sirvió para definir el régimen ateniense de la asamblea de ciudadanos, que decidía directamente sobre los asuntos públicos. Era una democracia en la cual un cuerpo de ciudadanos expresaba su voluntad directamente, sin intermediarios; su número nunca sobrepasó las dos mil personas, en consecuencia, sólo constituía una minoría de la población.

Definida de esta manera, la democracia era simplemente un principio de legitimidad, que arbitraba las dificultades propias de la titularidad del poder.

En Grecia, el poder derivado del *demos*, del pueblo, no admitía la usurpación ni la autoinvestidura; en las democracias modernas, el poder se basa en el consenso de los ciudadanos, y se condiciona y revoca por elecciones libres y periódicas.

La democracia tuvo su origen en la creencia de que siendo los hombres iguales, en cierto aspecto, los son en todos, por tanto, **el poder no debe ser manejado por una minoría corrompida,** como tampoco por una mayoría incompetente, ya que las posibilidades del pueblo crean derechos y obligaciones recíprocos, de aquí que el interés general deba ser asumido por todos; por ello, **existe la premisa de que el mando deberá ser alternado de manera indistinta, así los que obedecen podrán mandar y los que mandan deberán obedecer** (Justicia Democrática). La democracia es el apoyo masivo hacia una decisión final, la cual será justa porque es mayoritaria y tenderá al bien común.³⁹

Es lo que realmente sucede, siempre vemos a los mismos candidatos, es decir, el que ya ocupó el cargo de Diputado, ahora es candidato para ser Senador o viceversa, pero siempre vemos los mismos rostros pasar de una Cámara a otra, solo se van alternando y dejar pasar el tiempo que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 59 que a la letra dice: *Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser*

³⁹ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. Op cit, pp.284

*electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, es decir se deja pasar una legislatura y se vuelve a ocupar el cargo, que es lo que se conoce como reelección mediata, sin embargo, dicho precepto legal no establece un límite de cuantas veces se puede ocupar el cargo de Diputado o Senador, es por eso que en las legislaturas vemos los mismo rostros pero en diferentes Cámaras, como ejemplo tenemos al actual Senador Carlos Navarrete Ruíz que su curriculum es el siguiente:*⁴⁰

Nació en Salvatierra, Guanajuato, el 26 de Septiembre de 1955. Realizó estudios en la Licenciatura en Derecho.

Secretario General del PRD del 2003 al 2005.

Secretario de Comunicación y Prensa del CEN del PRD, 1999-2002;

Secretario de Planeación del CEN del PRD 1996-1999;

Diputado Federal en la LVI Legislatura, 1994-1997, donde perteneció a las comisiones de Comunicaciones y Transportes, Defensa Nacional, Especial de Seguimiento de las Investigaciones en Torno al Atentado en contra del Lic. José Francisco Ruíz Massieu y Patrimonio y Fomento Industrial.

Diputado Federal en la LIV Legislatura 1988-1991.

Diputado local en el Estado de Guanajuato en la LII Legislatura 1982-1985, donde fungió como Coordinador de su Grupo Parlamentario.

⁴⁰ www.senado.gob.mx

Fundador del Partido de la Revolución Democrática.

Senador de la República para el periodo de 2006 a 2012.

Electo Coordinador de los senadores integrantes del Grupo Parlamentario del PRD.

Como nos podemos dar cuenta, ha pasado de una Cámara a otra, y no es el único caso que se da, como éste existen muchos más.

La democracia griega era restringida a los ciudadanos de la *polis*, ya en los siglos XVIII y XIX, dicha ciudadanía se condicionaba sólo a niveles educativos o a bases patrimoniales; y que sólo a partir del siglo XX se empieza a otorgar la ciudadanía universal a hombres y mujeres, haciendo abstracción de nivel educativo y condición económica.

La no reelección consecutiva alteró las opciones institucionales de carrera política y obligó a los políticos a cambiar de estrategias para lograr promoverse (cambiar de una Cámara a otra y rendir cuentas a su partido político y no a la ciudadanía). La rotación sistemática de cargos vino a imposibilitar el desarrollo de carreras internas en la Cámara de Diputados, el Senado, las legislaturas locales y los gobiernos municipales, y convirtió a la política mexicana en lo que bien podría llamarse un “juego de sillas musicales”⁴¹

⁴¹ Elizondo Mayer-Serra, Carlos. *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2006, pp.88

La no reelección consecutiva hizo de la promoción “externa” –es decir, el paso de un puesto electivo a otro- un objetivo de primordial importancia para sobrevivir en la política.

Aunque la forma democrática aún encuentra su clasificación en dos grandes grupos, la llamada democracia directa, que se adjudica únicamente a las prácticas de los atenienses en el siglo IV antes de Cristo, y la llamada democracia representativa o indirecta, que es la que se ha ejercido en la generalidad y que en la actualidad perdura; esta idea nos lleva a manejar un término complementario que es la denominada representación política.

La democracia podría entenderse como un fin o un objetivo, cuya realización es ciertamente inviable a través de un “medio directo” como sería el ejercicio del poder político por los ciudadanos.⁴²

Todas las democracias se basan en mayor o menor grado, en la representación política.

La concepción de la democracia sin representación política –y modernamente sin partidos políticos- es imposible, por lo que a nadie duda, ni puede empíricamente negar que la democracia y la representación en términos teóricos y para efectos prácticos, van de la mano.

⁴² Covián Andrade, Miguel. *La teoría del rombo. Ingeniería constitucional del sistema político democrático*, México, Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2000, pp. 2

Para la democracia, el ciudadano es un elemento substancial y esencial, mientras que la representación política tiene tan sólo un carácter procedimental y accesorio.

El autor Juan Linz, define a la democracia como:

“La libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad y asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fuesen sus preferencias políticas”

Para el Doctor Norberto Bobbio la democracia debe ser entendida en función de lo siguiente:

Se considera caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos, pero a esta idea se debe agregar también que la regla fundamental de la democracia se sustenta en la mayoría, o sea, la regla por la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, que debe estar respaldada al menos por la mayoría

*de ellos. Es enfático en manifestar que se requiere además que aquellos que están llamados a decidir, o bien, a designar a quiénes erigirán para que decidan en su nombre, deberán plantearse opciones reales y estén en condiciones de decidir entre una u otra alternativa.*⁴³

Otros estudiosos de la ciencia política como el autor Giovanni Sartori, manifiesta que respecto a la relación entre democracia electoral y representativa, bastará con señalar que la primera es una condición necesaria, aunque no suficiente, de la última. Es decir, que el concepto de democracia representativa comprende el de democracia electoral, pero lo inverso no es cierto. Aunque las democracias modernas son conjuntamente electorales y representativas, hay una clara posibilidad de que una democracia electoral no elija representante.⁴⁴

De acuerdo al autor José Antonio Crespo, el establecimiento final de la democracia implica dos fases: la de la liberalización política que provee de **mayores espacios de participación a los ciudadanos** y la etapa que finalmente garantiza independencia total de los procesos electorales.

Se dice que hay democracia directa cuando el conjunto de los miembros de una comunidad concurre personalmente a tomar las decisiones políticas. Ése era el sistema que imperaba en la antigua Atenas. Aunque no es cierto que a ella concurriera la mayor parte de los habitantes de esa ciudad-Estado, sí es verdad que a dicha asamblea podían asistir todos los que quisieran. Ese sistema resulta imposible de aplicar en las formaciones estatales actuales y aún es difícil de

⁴³ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, 2° reimpresión, México, Editoria Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 25

⁴⁴ Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, México, Editorial Taurus, 2008, pp.93

imaginar en las poblaciones más pequeñas, no solamente por el número de habitantes, sino porque la complejidad de la vida actual no concede a las personas el tiempo suficiente para poder consagrarse al gobierno de la comunidad que es una ocupación exigente.

Este tipo de democracia se basa en el principio del autogobierno, en el cual las funciones gubernativas son ejercidas por todos los ciudadanos. Esta forma de participación popular sólo es posible en Estados reducidos tanto en población como en territorio.⁴⁵

Las llamadas formas contemporáneas de democracia directa consisten en mecanismos que permiten que los ciudadanos de un Estado sean tomados en consideración para verter sus opiniones sobre asuntos de índole política y jurídica, ya que las decisiones tomadas tienen claras consecuencias en el orden normativo establecido.

La democracia indirecta o representativa, es aquella en la cual la actividad política del pueblo no se desarrolla directamente, sino por medio de sus representantes. Surgió como resultado de la amplia extensión territorial y el incremento de la población.

Este tipo se basa en el principio de la soberanía popular, la separación de poderes y la teoría de la representación.

⁴⁵ Pedicone de Valls. *Derecho Electoral*, Argentina, Editorial La Roca, 2001 pp. 40

La regla general en la democracia representativa **es la que los propios Diputados deben estar al tanto y promover los temas que conviene a la comunidad**, pero puede darse el caso –del que no se hayan dado cuenta- en donde parte del pueblo tenga un especial deseo que se considere un tema concreto, o también que, habiéndose percatado, tengan un interés encontrado y deseen soslayar el punto.

Por lo que respecta al ejercicio de la democracia representativa, diremos que surge en el momento en que son reconocidos los derechos políticos a los habitantes de los estados; así, al adquirir estatus de ciudadanos, se les permite la participación, al menos al principio, en las decisiones políticas mediante la elección de quienes en su representación conducirán el Estado.

La democracia moderna sólo puede funcionar como democracia representativa: representación significa que el ciudadano, mediante el instrumento de elecciones, delega el poder político, por un cierto tiempo, en determinadas personas y procedimientos.

Se debe fundar en la regla de la mayoría, pero su requisito *sine qua non* es un proceso de deliberación realmente democrática, sobre el cual, ante la imposibilidad de la unanimidad, se pueda determinar el consenso y su correlativo disenso. De hecho, lo característico de una democracia es que “cada miembro de la comunidad participe ‘igualmente’ de la soberanía popular”

La forma de democracia indirecta o representativa supone, necesariamente, la existencia del derecho electoral, y, dentro de él, la de un sistema electoral que garantice a los ciudadanos certeza y seguridad al emitir el sufragio.

Es dable señalar que sólo por intermedio de las elecciones los ciudadanos pueden designar a sus representantes, para que ejerzan las funciones legislativas y gubernativas **durante un período determinado**.

Se califica como gobierno al ejercicio del poder a través del sistema político, en el seno del mismo y hacia la sociedad. Significa la atención y dirección que a través de decisiones y acciones algún organismo dé a las demandas y apoyos sociales.

En el mundo contemporáneo, la democracia es un principio que legitima el poder dentro de cualquier tipo de gobierno; por eso, en los hombres que llegan a los puestos dirigentes de un Estado parece existir una tendencia: proclamar inmediatamente la forma democrática para conquistar simpatías y apoyos, porque consideran que es la que más arraigada está en la conciencia de todos los pueblos.

La democracia es una forma de organización política mediante la cual la ciudadanía de una sociedad interviene activamente en la definición de su régimen político, en la integración de sus órganos de gobierno, en la definición y ejecución de las políticas públicas y en la vigilancia de su cumplimiento.

Mediante la democracia se da un cauce a los conflictos sociales y políticos, de manera civilizada y pacífica, a través de un conjunto de normas aceptadas y respetadas por los participantes en la contienda por el poder. La democracia no elimina los conflictos, no erradica las contradicciones de los intereses contrapuestos, pero ofrece un método para encontrar las mejores soluciones posibles sin anular a los adversarios, sino mediante la búsqueda de soluciones que

apoyen la mayoría de los ciudadanos y tomen en cuenta el interés y los derechos de las minorías.

El artículo 3 de la Constitución Federal señala en su inciso a) lo siguiente: “Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”⁴⁶

La democracia no puede vivir, ni sobrevivir, si no es el resultado de una experiencia, de un consentimiento auténtico y de una responsabilidad personal, “la democracia no es solamente un procedimiento electoral ni una forma de gobierno, es también un modelo de vida”.

Algunos elementos indispensables de la vida política de un país para que pueda considerarse democrático son: a) La posibilidad de elegir gobernantes a través de elecciones regulares y suficientemente competitivas, b) La existencia de normas jurídicas que protejan a los ciudadanos, contra actos arbitrarios del poder, “mismo si la perfección en la aplicación igualitaria de la ley no puede lograrse de inmediato”. c) La existencia de instituciones privadas y de comportamientos individuales. d) La existencia de políticas, o al menos de un proyecto global de fomento al desarrollo material cívico y cultural de la población.

Formalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 estableció un régimen democrático, representativo y federal que aunque otorgaban al poder ejecutivo facultades extraordinarias permanentes, encaminadas a realizar “el proyecto de la Revolución”, parecía igualmente recoger cabalmente la

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

demanda democrática de Madero resumida en la fórmula “sufragio efectivo, no reelección”, y por ende superar cabalmente las leyes e instituciones que habían hecho posible la dictadura personal de Porfirio Díaz.

En los hechos, esas normas constitucionales cobijarían un sistema que no fue democrática sino autoritario, que no fue representativo sino corporativo clientelar y que tampoco fue federal sino centralista, dando vida a un extraño híbrido político que combinaba una democracia aparente con uno de los autoritarismos más prolongados y en cierto sentido más exitoso del siglo XX.

La democracia es aquella forma de gobierno que conduce al establecimiento de un orden jurídico que atiende a la voluntad popular, pero en el que esa voluntad se confecciona sólo por las voces de quienes tienen la capacidad e interés para decidir. En breve puede bien decirse, a la manera de Kelsen, que es aquel régimen de gobierno en el que existe libertad política o en el que existe autodominación, es decir, en el que se está sujeto a un orden jurídico en cuya creación se participa.

La democracia en México se entiende no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; lo cual se encuentra articulado a los principios de :

- Desarrollo armónico de las facultades del ser humano.
- Amor a la patria.
- La conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en justicia.

- Nacionalista de orientación.
- Contribuirá a la mejor convivencia humana.

Democracia es una forma de vida y cuyas aristas son en todos los órdenes de la sociedad, se abarcan todos los espectros, social, económico y político; por ello, la democracia es un sistema de vida, de valores y principios que deber ser inculcados a la niñez desde su más tierna infancia a través de un proceso educativo, el cual es permanente y debe sembrar en las neuronas de las generaciones el proyecto que se determine hacia el futuro.

El autor Tocqueville concebía a la democracia como una forma de gobierno en la que los ciudadanos participaban de manera voluntaria y autónoma en los asuntos de su comunidad y en la que los representantes políticos, consecuentemente, se volvían responsables ante la ciudadanía.

El profesor norteamericano Peter H. Smith, define la democracia electoral en función de la existencia de procesos comiciales libres y justos. Esto es, que la mayoría de los ciudadanos adultos deben tener derecho al voto y debe existir una competencia genuina entre los candidatos que buscan ocupar puestos públicos. La ausencia de elecciones, o la realización de elecciones a todas luces fraudulentas, significa que un país no es democrático.⁴⁷

El profesor de la Universidad de Harvard, Joseph Schumpeter afirma que la democracia es un método, que procura el acuerdo institucional para llegar a las

⁴⁷ Smith, Peter H. *Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-2000*", EUA, Editorial Oxford, 2005, pp. 24

decisiones políticas, en el que los individuos ejercen el poder de decidir en el marco de una lucha competitiva mediante el sufragio popular.

La democracia supone la participación popular; es decir, la intervención de la población en la toma de decisiones que afectan al cuerpo social en su conjunto.

La participación puede ser directa o indirecta; la primera es característica de las sociedades antiguas, la segunda se identifica con la democracia moderna. La antigua se caracteriza por la participación directa e inmediata del pueblo, la segunda, por hacerlo mediante representantes. Por lo anterior, comúnmente se les denomina democracia directa y representativa, respectivamente.⁴⁸

Los dos sistemas reconocen que el pueblo está facultado para tomar las decisiones colectivas y lograr beneficios colectivos mediante el ejercicio soberano de dicha potestad. Ante la extrema dificultad de conseguir la decisión unánime, el conglomerado social se rige por la decisión del mayor número de sus componentes o voluntad general.

En el modelo democrático, la participación implica el consenso que también involucra el disenso. Por ello, la decisión general se compone del consenso, que es la confluencia de quienes están de acuerdo, pero también de la aportación de quienes opinan diferente.

⁴⁸ Molina Piñero, Luis. *Vicisitudes de la normalidad Democrática Electoral en México*, México, Editorial Porrúa, 2006, pp. 7

La democracia participativa reconoce tres principios fundamentales, que son: la inclusión del *sufragio universal*; la aceptación de la *igualdad política*; y el reconocimiento de la *regla de la mayoría*.

El *sufragio universal*, tiene que ver con la admisión de la igualdad de los componentes del cuerpo electoral; y con la exclusión de todo género de discriminación en el que se funda el voto censitario o excluyente, que impide a las minorías el acceso del derecho a sufragar por razones de raza, género o condición social o económica.

La *igualdad esencial de los individuos* es el sustento del principio político de la democracia que se expresa en el sentido de que a todo individuo debe corresponder un voto; y de que todo voto debe tener la misma ponderación, al margen de las diferencias naturales y artificiales que pesan sobre las personas.

En una primera aproximación, *la regla de la mayoría* nos hace pensar que la soberanía del pueblo radica sólo en su parte mayor.

No es completamente exacto, porque la mayoría que decide no es ni debe considerarse un valor mecánico, orgánico e inmutable sino una masa coyuntural, transitoria y cambiante que depende, en cada caso, de los resultados de cada elección.

En cada evento electoral, la decisión general la adopta el mayor número de ciudadanos, el que, en atención al libre juego democrático, como conjunto superior

puede cambiar de composición y orientación, lo cual constituye la justificación teórica de las votaciones periódicas y alternativas.

Por otro lado, *la regla de la mayoría* implica el reconocimiento a la presencia y legitimación de los grupos minoritarios que forman parte del organismo social en su integridad, los cuales, en cada proceso electoral, están en vías de convertirse en la parte mayoritaria que decide por el todo.

La *regla de la mayoría* exige la participación de las minorías en la confección, consenso y ejecución de las políticas públicas. Las minorías constituyen un elemento esencial de la voluntad popular y de la legitimidad democrática; y no sólo tienen derecho a existir y a tratar de convertirse en nuevas mayorías, sino también a influir en las decisiones públicas y en el control de éstas.

La democracia moderna es, ante todo, un método, un conjunto de procedimientos para la formación del gobierno y para conferir legitimación a las decisiones del aparato estatal.

Los problemas principales que acusan las democracias modernas deviene de lo que se ha llamado la crisis de la representación y de la llamada cuestión de la gobernabilidad democrática.

Desde una visión meramente eidética, la democracia supone el autogobierno del pueblo, con base en ello, se considera al hombre, y a la propia sociedad, dentro de un supuesto racional que lo hace convivir en un orden establecido con antelación, cuya esencia radica en la libertad e igualdad.

Como técnica, la democracia constituye un medio de organización del poder a través de mecanismos institucionales con los cuales el pueblo asegura su participación y practica un control sobre quienes ejercen el poder político; la democracia es básicamente en el mundo contemporáneo, un principio que legitima desde el poder, al poder.

El italiano, Carlos Tosselli dice que se podría definir la democracia como un conjunto de reglas del juego que todas las partes en pugna se comprometen a respetar, es decir, todos los jugadores tienen que respetar las reglas. Basta que uno de los jugadores no respete las reglas, para que el juego democrático se acabe.

Son reglas orientadas a asegurar la convivencia pacífica entre los ciudadanos, las clases sociales, los grupos y las asociaciones.

El autor Karl Popper decía que la democracia es el único régimen en el que podemos cambiar a nuestros gobernantes sin derramamiento de sangre.

Lo importante para la existencia de la democracia en un país, es que además de contar con un buen derecho electoral, que se perfeccione constantemente, tanto el pueblo como sus gobernantes deben mantener la firme convicción de que sólo adecuando sus actos políticos al contenido de este derecho, podrá convertirse en una realidad ese afán democrático.

El Estado mexicano fundamenta su democracia en el artículo 40 de la Constitución Federal del cual se desprende la obligación del Estado en establecer una democracia representativa, dicho precepto establece lo siguiente:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.⁴⁹

El maestro norteamericano Dahl propone las siguientes definiciones:

El sistema será democrático, cuando los líderes nacionales asuman o mantengan el poder como resultado de elecciones libres y justas; esto es, cuando haya una competencia abierta con la participación activa de una fracción sustancial de la población adulta.

Será semidemocrático, cuando los líderes lleguen a la estructura del poder mediante procesos electorales que se puedan conceptuar libre, pero injustos, en función de que sólo un candidato haya tenido posibilidades reales de ganar, o cuando los líderes electos sean obligados a compartir el poder efectivo con grupos no electos, que forman parte de los factores reales del poder como terratenientes o militares, o cuando se vieron constreñidos al cederles la capacidad de decidir.

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El sistema será oligárquico cuando la competencia electoral sea libre y justa, pero limitada a las elites dominantes y el voto se encuentre restringido a una proporción más pequeña de la población adulta, es lo que se conoce como el voto censitario.

Por último existe autocracia, que se presenta según el autor, en cualquier otro caso y de manera preponderante durante los periodos de golpe militar. En la práctica la categoría autocrática o no democrática es un concepto residual que se refiere a periodos de inestabilidad crónica, política caudillista, a gobiernos dictatoriales o de ocupación militar por parte de potencias extranjeras.

Siguiendo con el autor anteriormente señalado manifiesta que para que haya democracia entre un gran número de habitantes, ellos deben tener la oportunidad de:⁵⁰

- Formular sus preferencias;
- Manifestar públicamente dichas preferencias, entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente;
- Recibir por parte del gobierno igualdad de trato, es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por el contenido o el origen de tales preferencias.

Para el mexicano Preciado Hernández la democracia es:

⁵⁰ Pedicone de Valls. Op. Cit., pp. 28

La organización del poder político fundado en las semejanzas que hay entre los hombres, con miras a realizar con libertad una igualdad positiva en la vida social.

En la democracia debe haber libertad e igualdad.

La democracia jamás ha sido una consecuencia automática de los procesos de modernización de un país, ni un estadio al que se arribe de manera inexorable en el itinerario de su evolución histórica. De la misma manera que sucede con otras instituciones y prácticas políticas, la democracia ha sido resultado de la voluntad humana por construir una convivencia nacional más armónica, en la cual la legítima y natural lucha por el poder político se puede resolver en forma pacífica, acudiendo a la decisión mayoritaria de la sociedad. Ello requiere, por un lado la existencia de una vigorosa ciudadanía, y por el otro, la voluntad política de los ocupantes del **aparato gubernamental de no entronizarse de manera indefinida en el poder.**

Si la ciudadanía es el factor fundamental para participar en la política en una sociedad democrática, resulta lógico afirmar que la calidad de la democracia en una sociedad y en un tiempo determinado depende de una serie de factores que determinan, a su vez, la calidad de la ciudadanía.

Es por ello que la ciudadanía tiene el derecho de participar en la democracia, toda vez que es la que influye en la política, es por eso, que se pretende que otros ciudadanos puedan acceder a ocupar el cargo de Diputado o Senador y no sólo quede la posibilidad de ocupar dichos cargos en las mismas persona, que van cambiando de una Cámara a otra como ya se menciono anteriormente, pues si fue Diputado para la siguiente legislatura es Senador y una vez pasada ésta vuelve a

ser Diputado o Senador según sea el caso, pero siempre son las mismas personas las que ocupan el cargo de elección popular, la cual se debe dar la oportunidad a otros ciudadanos de ocupar dichos cargos, es por ello que si un Diputado o Senador ya ocupó el cargo, ya no pueda volver a serlo, y más aún si ya obtuvo la reelección inmediata por una sola ocasión.

En una aproximación a la identificación de estos factores o elementos culturales que parecen determinantes para una cultura democrática, podemos apuntar los siguientes:⁵¹

- 1) El *conocimiento* de los problemas básicos de la sociedad sobre los cuales puede y debe intervenir el poder político, de acuerdo con las ideas y valores predominantes. Este conocimiento depende del nivel educativo y cultural de los ciudadanos, y, a su vez, dicho nivel depende de los valores políticos que una comunidad postula y práctica.
- 2) El *respeto a la verdad y a la razón* es otro valor deseable para la ciudadanía y, sobre todo, para los agentes activos en el proceso político, para que la discusión pública de los problemas sociales se conduzca con eficacia y sea conducente a la formulación de soluciones viables.
- 3) La *tolerancia* es otra virtud indispensable en un régimen democrático, entendiendo por tal una tolerancia activa, esto es, la voluntad de entender la opinión y la actividad de los demás respetarla con ánimo de integrar opiniones diferentes en las decisiones de las autoridades. La tolerancia política implica la libertad y la igualdad para todos de sustentar sus ideas y de luchar por hacerlas prevalecer, pero sin ánimo de destruir a las personas o a las organizaciones que opinen diferente. La necesidad

⁵¹ De la Madrid H., Miguel. *Constitución, Estado de Derecho y Democracia*, México, Editorial UNAM, 2004, pp.178

de la tolerancia se hace indispensable ante la heterogeneidad y pluralismo que caracterizan a las sociedades contemporáneas y se hacen cada día más evidentes en la medida en que avanza el desarrollo.

- 4) El *respeto al orden jurídico y a las instituciones* de él derivadas, no es tolerable la ilicitud y, mucho menos, la violencia en la práctica de la democracia.
- 5) La confianza recíproca entre gobernantes y gobernados. Esta confianza se construye en ambas direcciones, aunque la responsabilidad mayor reside en los titulares de la autoridad y en los agentes activos, individuales o colectivos, que participan destacadamente en los procesos políticos.

Uno de los aspectos que actualmente se han demeritado, podemos señalar que se ha debilitado toda vez que entre el gobernante y el gobernado no existe relación porque como se ha mencionada párrafos anteriores el Diputado o Senador sólo busca al gobernado para adquirir un voto, pero una vez logrado, ya no se vuelve a saber de él, pues no le interesa volver con los gobernados a rendir cuentas, lo que le preocupa es tener una mejor relación con su partido político para que lo postule para otro cargo, esta relación de gobernante-gobernado se daría si existiera una motivación para que el Diputado o Senador regrese con la ciudadanía, y se daría con la reelección por una sola ocasión y de forma inmediata, ya que así se tendría una relación más directa, toda vez que tendría que rendir cuentas al ciudadano, y si éste considera que en la legislatura actúo conforme a los intereses del pueblo le da la oportunidad de ocupar el cargo por una ocasión más, y tal vez se llegaría a tener esa confianza en la persona por la cual se esta votando.

La desconfianza afecta tanto a las autoridades como a los otros agentes, muy destacadamente los partidos políticos y los políticos mismos, los cuales no tienen los recursos necesarios para hacer frente a estas demandas o carecen de la capacidad para persuadir a la sociedad de sus limitaciones o de la forma de superarlas.

- 6) La democracia requiere también de una conciencia de *solidaridad* del individuo y de las agrupaciones sociales respecto a los intereses colectivos, esto es, un sentido de responsabilidad de los ciudadanos y sus agrupaciones para con intereses más amplios y generales de la sociedad.
- 7) Otro valor político indispensable es una conciencia de *justicia*, esto es, el respeto a los derechos de cada quien, a las libertades de los demás y a la necesidad de propiciar el acceso de todos al ejercicio de los derechos políticos.
- 8) La democracia implica también la *libertad de expresar las opiniones y propuestas* de los individuos y de sus grupos, a través de una discusión pública, sincera y libre, aunque sujeta a la razón y al orden, con el fin de propiciar las decisiones más convenientes para el interés colectivo. En la vida contemporánea los partidos políticos siguen siendo indispensables, ya que son las organizaciones que articulan las ideas y las propuestas de amplios grupos de ciudadanos y que tienen como finalidad la conquista y la conducción del poder político a partir de concepciones generales e integrales de los problemas a resolver.
- 9) Una conciencia mínima de *civismo o urbanidad* políticos es indispensable en los procesos democráticos, pero el civismo o urbanidad va más allá: es el conjunto de conductas que respetan la entidad y dignidad de los demás, toleran la diversidad de opiniones e intereses y observan las formas de la vida política. El civismo o urbanidad políticos deben tener un

fundamento ético, tanto a nivel individual como colectivo.

La democracia de calidad, tiene tres características generales y cinco “dimensiones de variación”⁵². Las características generales consisten en que: a) se trata de regímenes que cuentan con una amplia legitimación y que, en esa virtud, son estables (se da una calidad con respecto al resultado); b) los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que integran estos sistemas gozan de libertad e igualdad por encima de los mínimos (se da una calidad con respecto al contenido), y c) **los ciudadanos de una buena democracia tienen el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente** por aquellos valores –igualdad y libertad- con pleno respeto a las normas vigentes.

Respecto a las cinco dimensiones, dos de ellas son de carácter procedimental, una concierne al resultado y las otras dos son de tipo sustantivo. Son las siguientes en ese orden: a) *rule of law* o respeto a la ley; b) *accountability* o rendición de cuentas; c) *responsiveness* o reciprocidad, es decir, la capacidad de respuesta que permite la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general; d) respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades, y e) progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica.

La buena democracia debe contar con una *rule of law* que tenga las siguientes características: a) la aplicación *erga omnes* del sistema legal; b) la consecuente ausencia, incluyendo al nivel local, de áreas dominadas por organizaciones criminales; c) la ausencia de corrupción los aparatos políticos, administrativos y judiciales; d) la existencia de una burocracia civil, central y local

⁵² Carbonell Sánchez, Miguel. *Dilemas de la Democracia Constitucional*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 193

competente, eficiente y universal en la aplicación de las leyes, que además sea responsable en caso de error; e) la existencia de fuerzas de policía eficientes y respetuosas de los derechos y las libertades existentes y efectivamente garantizadas; f) el acceso igual y sin complicaciones de los ciudadanos a la justicia en caso de contencioso entre particulares o entre éstos y las instituciones públicas; g) una duración razonable del proceso penal y del contencioso civil o administrativo; h) la completa independencia del juez o del jurado respecto a cualquier influencia del poder político.

Por lo que respecta a la modalidad de la decisión la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión.

Es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra.

Cuando nosotros tenemos en mente la palabra democracia, inmediatamente aflora una serie de cadenas de figuras, por ejemplo, los partidos políticos, las elecciones, los candidatos, las campañas, las encuestas, los sondeos, los spots, pero nada de esto es importante para la democracia, todos estos son adjetivos, son agregados que a veces, en su ritualística, sustituyen a lo que es verdaderamente esencial.

Los griegos ejercieron la democracia, y el mejor tipo de democracia, sin que tuvieran partidos políticos. El razonamiento era muy simple: la democracia es aquel gobierno en el que cada ciudadano o cada *polites* –como se decía en Grecia- es un legislador, y entonces, quienes hacen facciones, quienes hacen partidos políticos, confunden el bien del partido político con el bienestar general. Entonces decían; no se pueden formar partidos políticos.⁵³

Como todos ellos eran miembros de la Asamblea, los ciudadanos y los *polites* el mecanismo que utilizaban, que realmente era el más democrático, era el sorteo. Decían, por ejemplo: ¿quién recoge los impuestos, quién recauda los impuestos? Y como todos somos iguales, no importa en quién recaiga, porque ese alguien va a tener que venir a rendirnos cuenta de lo que recaudó, y si lo hace mal, entonces lo juzgamos en la Asamblea, lo sustituimos por alguien y asunto arreglado.

Siguiendo estas palabras, al señalar que todos somos iguales y como dispone nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4 (el varón y la mujer son iguales ante la ley), es por ello que podemos ser Diputados o Senadores, por otra parte si el Diputado o Senador ejerce mal sus funciones o no rinde cuentas hacia el electorado que votó por él se sustituye en la siguiente legislatura, pero si su función en la legislatura fue favorable, darle la oportunidad de volver a ocupar el mismo cargo de forma inmediata por una sola ocasión, es decir que sea reelecto de forma inmediata por una sola ocasión.

⁵³ *Democracia, participación ciudadano y justicia electoral. Reflexiones y retos derivados del proceso electoral 2008-2009*, México, Memoria del Congreso, Editado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, 2010, pp. 134

Sería bueno que ciudadanos, partidos políticos y todo lo que está alrededor de la política, dejaran de ser la *ídios* (lo particular) para pasar a ser la *koiné* (lo general), eso es lo que le está faltando a la democracia. La democracia no se puede realizar si no hay alguien o algunos que piensen por el interés general, no solamente por el interés particular.

En la democracia todos hablan, por eso decía Günter Grass que en la democracia los ciudadanos tienen la obligación de expresar su opinión, para decir su razón, su motivo.

Por eso afirmaba con toda razón Rousseau, padre de la democracia moderna, que la democracia era el gobierno de la opinión pública, y Felipe González sabiamente dijo que la democracia era el gobierno de la opinión pública, no de la opinión publicada.⁵⁴

Para el Doctor José Fernández Santillán, la democracia no es el gobierno de las mayorías, es una idea absolutamente falsa, es una de las aseveraciones que más se ha repetido y adentrado en el criterio, pero es absolutamente falsa. Los gobiernos de mayoría, por ejemplo, fue el de Hitler, quien llegó con 90% de las votaciones y todos los referéndum, todos los plebiscitos y las iniciativas populares las ganó, por mayoría. Stalin gobernó en nombre del pueblo, de la clase obrera, de la clase proletaria, y su gobierno no fue democrático. Mussolini igual, gobernó en nombre del pueblo italiano, del *pópuli italiano*. Salía a dar sus grandes discursos; él decía “cui se la mayoranza”, es decir, aquí está la mayoría y esto es lo que nos define. Y Hitler lo que hacía era mandarla a los campos de exterminio, a las cámaras de gas, a los hornos crematorios, y así por el estilo. Por ahí dicen que Mussolini era menos cruel, porque los mataba a palos, pero también igual, a los

⁵⁴ *Ibidem* pp. 136

disidentes los hacia polvo. Stalin los mataba en las mazmorras de la KGB o los mandaba a Siberia. Pero las minorías no eran permitidas.⁵⁵

El grado de la democraticidad se determina por la pregunta que uno hace con respecto a cuál es el proceder del régimen en turno respecto de las minorías.

El mayor grado de democraticidad es cuando conviven mayoría con minoría, y la minoría tiene la posibilidad de transformarse en el siguiente periodo en mayoría.

Y entonces, ahora sí podemos preguntarnos: ¿qué es la democracia? Es el gobierno de todos, mayoría y minoría incluidas; eso es lo que define a la democracia.

En la democracia es tan importante el consenso como el disenso, es decir, respetar las dos partes, la mayoría y las minorías, y eso es lo que falta todavía en la cultura política mexicana, porque estamos más acostumbrados a imponer, a imponer las decisiones de las mayorías y no respetar a la minoría, no nada más para que esté ahí, sino para no estrangularla, es decir, no quererla borrar del mapa, sino en la medida de sus posibilidades y en igualdad en la competencia.

Dice el autor James Harrington; sí, las elecciones pueden ser democráticas, a condición de que en un determinado periodo se le dé tiempo suficiente a un grupo, a un partido, para saber que hizo bien las cosas. Si no las hizo bien, entonces se le puede retirar la confianza y luego escoger a otro. Por tanto, un

⁵⁵ Ibídem pp. 137

requisito indispensable de la democracia es que haya dos alternativas entre las cuales elegir, porque si no, de otra manera, si hubiera un solo partido, por más que se votara no se quitaría del poder a ese partido, y si hubiera dos o más partidos, éstos deberían encontrarse en igualdad de condiciones.

El régimen democrático es ante todo un régimen de transformación, que siempre está en transformación, que siempre está en cambio, mientras que la autocracia es algo completamente opuesto, la autocracia siempre es igual a sí misma.

Para el autor Dworkin, la democracia descansa en principios tales como la regla de la mayoría y el autogobierno. El primero refleja el resultado del proceso político, ya sea mayoritario o plural. El segundo enfatiza el gobierno del pueblo, no de la mayoría ni de la minoría, sino de toda la comunidad. Para este autor, las democracias “reconocen varios ideales políticos constitutivos e independientes, de los cuales los más importantes son los ideales de libertad e igualdad. Desafortunadamente, la libertad y la igualdad frecuentemente están en conflicto: en algunas ocasiones los únicos medios efectivos para promover la igualdad requieren de alguna limitación de la libertad, y, otras veces, las consecuencias de promover la libertad son un detrimento a la igualdad. En estos casos, el buen gobierno consiste en el mejor compromiso entre los ideales competitivos.

Los valores ideales y fundamentales a los cuales aspira la democracia son la libertad y la igualdad.

El problema central en las democracias modernas es entonces, entre otros, el de **cómo elegir buenos gobernantes y cómo fortalecer las**

instituciones para que los malos gobernantes no lleguen al poder, o para quitarlos de manera pacífica.

Hay democracia cuando existe una sociedad abierta, en la cual la relación entre gobernantes y gobernados se entiende en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado; en síntesis, cuando el gobierno existe para el pueblo y no viceversa.

III. Representación Política.

Etimológicamente, representar es volver a presentar y, por extensión, hacer presente algo o alguien que está ausente. Esto significa actuar en nombre o por cuenta de otra cosa o persona.

La representación es el ejercicio, por los gobernantes, de las funciones públicas jurídicamente autorizadas según la voluntad de los ciudadanos que los han elegido mediante el sufragio universal⁵⁶.

La teoría de la representación considera que el pueblo está ligado a sus representantes y éstos vinculados con el electorado.

Si realmente lo que se busca con la representación es que exista la vinculación entre representante y electorado, que no se da hoy en día porque no existe, o al menos el electorado no siente que sus intereses sean representados en

⁵⁶ Pedicone de Valls. Op. Cit., pp. 40

las legislaturas, pues el legislador solo ve por sus propios intereses y de su partido político, el legislador debe tener contacto con la población.

La representación significa que los votantes renuncian a su propio poder, aunque sea voluntariamente; el antiguo dicho todo el poder reside en el pueblo es solo cierto durante el día de la elección.

Efectivamente es solo el día de la elección, porque una vez pasada ésta no vuelve a existir esa representación que sería la vinculación entre el legislador y el ciudadano.

La representación política es aquella en la cual el representante está vinculado con el titular del poder político, de la soberanía. En una democracia, los representantes deben encarnar al pueblo y a la voluntad popular.

Por representante se entiende una persona que tiene las siguientes características: a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión.

La noción de representación tuvo su origen en el Derecho privado. Los romanos ya la regulaban con claridad como figura jurídica que permitía actuar por cuenta y a nombre de quien otorgaba expresamente dicha facultad. En Europa, durante la Edad Media, se empieza a desarrollar el concepto de representación

colectiva, como idea distinta a la de representación jurídica individual, por virtud de la cual los distintos intereses existentes en la sociedad podían expresarse ante la autoridad mediante asambleas, que no eran “representativas” de toda la comunidad, pero limitaban el poder del rey en función de las necesidades de los notables de las ciudades, del clero o de los señores feudales.

La representación popular no surge hasta el siglo XVIII, el soberano gobernaba hasta entonces por derecho divino, pero al considerar que la soberanía se depositaba en el pueblo, el gobernante ya no ejercía el poder a nombre de Dios, sino del pueblo y, de esta manera, la idea de representación pasa de ser un mecanismo para hacer valer intereses concretos de grupos sociales ante el gobierno, a constituir la base de legitimidad del gobierno mismo.

El objetivo de la representación está, por tanto, en la posibilidad de controlar el poder político atribuido a quien no puede ejercer el poder en persona. Las instituciones de la representación tienen existencia en el nivel constitucional.

- a) La esencia de la representación política no consiste sólo en actuar en nombre de otro, sino, sobre todo, en dar presencia a un ser no operante, mientras tanto la delegación como el mandato suponen la existencia previa y actuante de un orden de competencias.
- b) Aunque la representación puede desarrollarse como arreglo a una ordenación de competencias, no necesita encerrarse en el límite preciso de una, sino que más bien la genuina función de la representación política es hacer posible y legitimar ese orden de competencia.
- c) La delegación y el mandato son revocables, la representación no necesita serlo.

d) La delegación y el mandato precisan de legalidad, la representación precisa de legitimidad.

La representatividad política puede ser de dos tipos.⁵⁷

- Directa. La representatividad política directa se representa cuando la elección de mandatarios por el pueblo se hace sin intermediarios, es decir, el pueblo designa directa e inmediatamente a sus gobernadores.

En México (para la integración de los poderes federales) existe la representatividad política directa en la elección del Presidente de la República y de los miembros del Congreso de la Unión.

- Indirecta. La representatividad política indirecta se da cuando la elección de los gobernantes se hace por conducto de intermediarios, es decir, cuando el pueblo elige a una serie de representantes que, a su vez, designarán a los que han de ser los mandatarios o gobernantes; puede darse en el caso de que existan varias fases de intermediación.

Ésta es el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan y argumenten, los temas y los intereses que son comunes. Así la

⁵⁷ Aguilar Baldera, Lidia. *Derecho Constitucional. Sistema Constitucional Mexicano*, México, Editorial Patria, 2010, pp. 25

comunidad designa su(s) representante(s) y lo(s) coloca en un órgano de discusión y decisión en el ámbito gubernamental del gobierno.

En una democracia representativa existe una dimensión política de dicha igualdad, que consiste en que todos los ciudadanos tengan igual derecho de participar en las decisiones colectivas bajo la premisa: una persona, un voto. Asimismo, ningún voto puede valer más que los demás.

En tanto somos ciudadanos, queremos que los gobiernos gobiernen. Pero deseamos que lo hagan en beneficio del interés del público: para representar los intereses de la sociedad, no los suyos propios ni los de alguna minoría con la cual puedan estar vinculados o comprometidos.

Lo que sucede es que gobiernan a los intereses de quienes los postularon (partidos políticos) que son con los que realmente están vinculados o comprometidos, pues como se ha mencionado párrafos atrás, del partido político depende su carrera política.

Los gobiernos deben ser representativos, de acuerdo a las siguientes respuestas genéricas:⁵⁸

- 1) Porque sólo aquellas personas que tienen espíritu público se proponen a sí mismas para servir al pueblo y son incorruptibles por el poder mientras están en el cargo;

⁵⁸ Pedicone de Valls. Op. Cit., pp. 40

- 2) Porque mientras los individuos que se postulan a sí mismos para el servicio público difieren en sus intereses, motivaciones y competencias, los ciudadanos utilizan efectivamente su voto para escoger a los buenos candidatos;
- 3) Porque si bien quien ocupa un cargo puede querer perseguir intereses o valores particulares y onerosos para el pueblo, los ciudadanos usan efectivamente su voto para amenazar a aquellos que pudieran apartarse del camino virtuoso, con la posibilidad de expulsarlos de su cargo;
- 4) Porque los poderes separados del gobierno se controlan y equilibra uno al otro de forma tal que, juntos, terminan actuando de acuerdo con los mejores intereses del pueblo.

Los efectos sobre la representación política resulta evidente que los sistemas electorales influyen de manera directa sobre la representación política, con el principio que la define y con todas aquellas reglamentaciones técnicas que abarcan todo el proceso electoral, tales como las circunscripciones, las candidaturas, las votaciones y las reglas para atribuir escaños.

Respecto de la importancia o la influencia de éstos, hay, sin embargo, interpretaciones divididas. En un extremo están quienes afirman que su incidencia es mínima, en tanto que en el otro predomina el convencimiento de que una democracia depende del sistema electoral.

La representación ha sido el medio que se ha considerado y que ha probado ser el más adecuado para resolver la práctica de la democracia en las comunidades masivas de todos los tiempos.⁵⁹

El rechazo a la representación política en sus orígenes se refería específicamente al origen del poder y a su ejercicio, los cuales para ser genuinamente democráticos tenían que permanecer en manos de la ciudadanía. Actualmente, la objeción básica que tiene que hacerse a la representación no se limita a esos dos momentos de la fenomenología del poder político, sino se ubica señaladamente en el de los fines del poder. Es decir que la discusión más relevante no se centra –o al menos no debería centrarse– en la conformación de los órganos constituidos del Estado, ni en los actos de los gobernantes con base en su competencia y atributos legales (origen y ejercicio del poder), sino en el sentido o dirección de las determinaciones de los “representantes populares”, porque es evidente que éstas pueden ser o no democráticas en términos de beneficios o perjuicios recibidos o padecidos por los ciudadanos.

La representación política, es que los representados se convirtieron en supervisores o vigilantes del gobierno.

Así como entre la representación política y la democracia hay una relación de medio a fin, entre los partidos y la representación se presenta una forma de vinculación idéntica, en el sentido de que los partidos deben cumplir la función de actuar como “medios” que hagan practicables los procesos de representación

⁵⁹ Covián Andrade, Miguel. Op. Cit., pp. 2

política. Los partidos son a la representación política, lo que ésta es a la democracia.

Desde el punto de vista de la representatividad, las relaciones entre partidos y electores parecen totalmente rotas, lo cual no quiere decir que no vuelva a darse el caso de contactos entre ellos. De vez en cuando, o con cierta periodicidad, los miembros de los partidos en los parlamentos visitan a sus electores y realizan gestiones a su favor, ante diversas autoridades administrativas. Pero la regla es que tales gestiones en nada modifican las premisas jurídicas y políticas de la relación representantes-representados.

Los partidos políticos han faltado a las funciones de representación y canalización agregada de intereses para las que fueron creados convirtiéndose en agencias políticas con intereses propios que tienden a “colonizar” los poderes del Estado.

A través de los mecanismos electorales se produce una representación de la voluntad del pueblo, no sólo en el sentido teórico, sino en la especificidad de intereses y demandas concretas. La selección de candidatos, hecha por los partidos, suele permitir que lleguen a las asambleas legislativas dirigentes de diversas corrientes y grupos que representan efectivamente intereses gremiales, profesionales, corporativos o regionales, lo cual aporta canales de expresión a las diversas agrupaciones que se dan dentro del Estado.⁶⁰

Como colorido podemos señalar que la conexión entre la democracia y la representación se basa que en democracia los gobiernos son representativos

⁶⁰ Andrade Sánchez, J. Eduardo. *Derecho Electoral*, México, Editorial Oxford, 2010, pp. 30

porque son electos: si las elecciones son libremente disputadas, la participación es ilimitada y los ciudadanos gozan de libertades políticas, entonces los gobiernos actuarán de acuerdo con el mejor interés del pueblo.

Aquellos gobernantes electos que proceden de conformidad con el interés de los ciudadanos posibilitan su reelección, mientras que quienes lo hacen en sentido contrario, la pierden. La responsabilidad-representación tiene lugar cuando: 1) los electores votan para conservar en su cargo al gobernante sólo cuando éste ha actuado de acuerdo con sus intereses, y 2) el gobernante electo implementa las políticas necesarias para ser reelecto.

Los representantes nunca o casi nunca aceptarán, someterse a una evaluación general o particular de sus electores de la que dependa que continúen o no ejerciendo el mandato popular.

Sin embargo, también una vez más, en cuanto ha quedado resuelta la contienda electoral, el representante popular refrenda su compromiso, recurre a la ciudadanía solo cuando esto le resulta conveniente y redituable, pues parecen estar mucho más preocupados por algo tan pragmático como alcanzar o conservar el poder, que por “transformar a la sociedad” en el sentido que indicaría su respectiva tendencia ideológica, siempre dejando a salvo por supuesto, las excepciones que se llegan a presentar.

CAPITULO IV. LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

La reelección puede existir por omisión (no prohibida) o por disposición expresa de la ley. Asimismo, la reelección puede ser limitada o ilimitada, según exista o no el número determinado de reelecciones permitidas.

Como sabemos en México existe la reelección mediata, es decir que los Diputados o Senadores no deberán ser reelectos para un período inmediato⁶¹ y se puede interpretar que este tipo de reelección se da de forma ilimitada, dejando pasar la legislatura que establece la Constitución Federal, que es una periodo, pues se puede ir pasando de una Cámara a otra, con esto no se da una especialización ya que no se da sobre un tema en concreto.

De acuerdo con el sistema político electoral y los preceptos constitucionales, un derecho político fundamental de los mexicanos es poder ser electos a cargos de representación popular, los cuales son en los tres niveles de gobierno.

Es importante definir que la **reelección inmediata** es la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el período de su ejercicio.

La reelección inmediata mantiene la circulación de las élites, la limitación del sentimiento de propiedad del mandato, tres años son pocos para adquirir un

⁶¹ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. Op. Cit., p. 66

dominio perfecto de los procedimientos parlamentarios, y la limitación del libre albedrío del pueblo, que puede estar legítimamente apegado a tal o cual líder.⁶²

La idea de la reelección, debe estar asociada a la idea de la rendición de cuentas frente a los electores, de no ser así pierde buena parte de su contenido sustantivo y se puede convertir en una trampa para justificar actividades de poder, incluso de consolidación de oligarquías locales que, más que beneficiar, vendrían a dañar el territorio de la política desde una perspectiva democrática.

La reelección Legislativa inmediata es practicada por los países primer mundistas lo que los ha llevado a profesionalizar, fortalecer e independizar al legislativo dotándolo de igualdad con los demás Poderes Ejecutivo y Judicial, en ese sentido se cumple plenamente con los objetivos principales de un buen gobierno.

El principio de la no reelección es absoluto sólo para el presidente de la República y para gobernadores de elección popular, pero en lo relativo a Diputados, Senadores y Gobernadores interinos, provisionales y sustitutos, éstos pueden ser reelectos aunque no para periodos inmediatos.

Es por eso que con la presente tesis se establece que la tendencia no sea perpetua, que la reelección sea por una sola ocasión, y si ya se fue Diputado o Senador y obtuvo la reelección por una sola ocasión, no vuelva a desempeñar el

⁶² *Reforma Política. Seminario de Análisis.* Cámara de Senadores, Instituto Belisario Domínguez, México, 2010, p. 143

mismo cargo, para que de esta forma sea limitativa y no ilimitada como se interpreta a la Constitución Federal, con esto se de la oportunidad a las nuevas generaciones de ocupar un cargo de elección popular, que en este caso es el de Diputado o Senador.

Para el Maestro Miguel Ángel Granados Chapa:⁶³

La elección consecutiva favorecerá la profesionalización y especialización de los legisladores, pues le permitirá incrementar su conocimiento de las materias sobre las que legislan, amén de favorecer la conservación del conocimiento adquirido, pues permite que los legisladores electos de manera consecutiva transmitan su experiencia legislativa a los nuevos representantes. De esa forma, la elección consecutiva incidirá de manera positiva en la calidad y continuidad del trabajo legislativo, por el simple hecho de contar con legisladores más calificados y de mayor experiencia, se fortalece la capacidad de la ciudadanía para evaluar el trabajo de sus representantes.

Con la reelección se propicia el fortalecimiento del órgano legislativo en aras de un sano equilibrio entre los órganos depositarios del poder público; toda vez que estimula el buen desempeño de las tareas encomendadas al legislador, por el interés de éste de obtener una y otra vez su reelección, lo que permite su profesionalización mediante un mayor conocimiento de los asuntos de su competencia y amplio dominio de las técnicas legislativas –que le permite eficientar su participación en la expedición de leyes de gran complejidad- y de las

⁶³ *Ibíd.*

tareas control político a cargo del órgano legislativo, del que se erigen en custodios, e incluso evitan la desaparición de sus archivos en cada legislatura.

El principio absoluto de la no reelección impide aprovechar la experiencia de los legisladores, obstruye su profesionalización y desincentiva el desempeño de las tareas a su cargo.

El autor Tena Ramírez afirma lo siguiente:⁶⁴

La tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular tiene profundo arraigo en México. El proceso explicativo de esa tendencia se inicia en el sufragio, cuya violación vicia en su origen la elección de los funcionarios. Si éstos no deben el puesto a la voluntad popular, si desde su primera elección son el fraude y la mentira la fuente de su investidura, es natural que para transmitir el poder no estén dispuestos a acatar una apelación al pueblo, cuya falsedad no ignora. De ese modo, el ardid y la fuerza, los compromisos del grupo, suplantando la auténtica decisión popular y el funcionario se adueña del poder con menosprecio de una voluntad que nunca se ha expresado.

En contra de esta tendencia, la Constitución ha levantado, a manera de obstáculo para contener las

⁶⁴ Figueroa Alfonso, Enrique. *Derecho Electoral*, 2ª edición, México, editorial IURE Editores, 2009, p. 103

ambiciones de los funcionarios, el principio de la no reelección.

La reelección legislativa, **no es para que se queden en su sitio los malos legisladores**, sino para que la población pueda efectivamente castigarlos al negarles la renovación de su mandato, se requiere de una mejor preparación de quienes van a ser candidatos a puestos de elección popular. En este último aspecto los partidos tienen una gran responsabilidad; si siguen postulando a personas que no tienen ningún tipo de preparación, que no sienten compromiso más que con su propio futuro político y que no tienen mayor interés en que México cuente con mejores leyes, es muy poco lo que se podrá hacer.⁶⁵

Se requiere de legisladores serios en su quehacer, responsables en sus pronunciamientos, preparados para argumentar en los temas de que conoce, comprometidos solamente con el desarrollo de México.

La lógica de la representación democrática indica que los integrantes del Congreso de la Unión son representantes de todo el pueblo; es decir, deben actuar de acuerdo con los intereses generales de quienes los eligieron y no –o no necesariamente- conforme a las indicaciones que les tramitan desde las cúpulas los líderes de los partidos que los postularon.⁶⁶

En palabras del autor José Luis Camacho Vargas expresa que:

⁶⁵ Carbonell Sánchez, Miguel. *La Construcción de la Democracia Constitucional*, México, editorial Porrúa, 2005, p. 247

⁶⁶ Op. Cit. p. 20

La reelección inmediata crearía proyectos legislativos sólidos y con mira a futuro, el trabajo legislativo que requiere el país necesita de un seguimiento invariable para su plena satisfacción, puesto que al no haber continuidad en la carrera parlamentaria se obstaculiza la elevación de la calidad del personal que llega a las cámaras y, con ello, se impide el fortalecimiento del Congreso de la Unión.⁶⁷

La reelección inmediata de los legisladores federales, se encuentra acotada en el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Como se ha mencionado párrafos anteriores, la reelección existe pero no de forma inmediata, se debe dejar pasar una legislatura para poder volver a ser Diputado o Senador (según sea el caso), es por eso que con el presente trabajo se propone la reelección consecutiva toda vez que los proyectos legislativos requieren

⁶⁷ Camacho Vargas, José Luis. Op. Cit., p. 81

de un seguimiento que sólo es posible si se dispone de la reelección inmediata, estando los legisladores federales dentro de un proyecto de continuidad en su labor legislativa, se verían obligados a rendir cuentas a sus electores y el trabajo realizado durante la legislatura no se vería perdido.

La posibilidad de reelegir o no a los integrantes de los poderes públicos, es decir, la determinación de la temporalidad durante la que los funcionarios públicos electos por sufragio popular pueden permanecer en sus puestos es una de las decisiones fundamentales de cualquier orden jurídico-político.⁶⁸

En México, sin embargo, el debate sobre la reelección se ha presentado en muy escasas ocasiones y en casi todas “la discusión (ha) brillado por su pobreza”. Comúnmente se suele dar al tema un tratamiento superficial y poco analítico y siempre se mezcla con consideraciones de oportunidad política y no de racionalidad democrática.⁶⁹

Desde 1964 distintas corrientes políticas han impulsado en México la reelección inmediata de los legisladores; en su iniciativa de reforma constitucional presentada para tal efecto, la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista en 1964, esgrimió entre otros, los siguientes argumentos:⁷⁰

“En todos los países del mundo, no importa el régimen social que en ellos prevalezca, la reelección de los

⁶⁸ Pérez Fernández del Castillo, Germán. *La Cámara de Diputados en México*, México, editado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LVII legislatura, 2000, p. 108

⁶⁹ Op cit. P. 105

⁷⁰ Fernández Ruíz, Jorge. Op. Cit., p. 280

representantes del pueblo es ley y costumbre, principalmente por dos motivos: porque sólo el partido político que los propone al pueblo en las elecciones constitucionales, puede saber cuáles son los que merecen su confianza y porque la labor parlamentaria requiere capacidad y experiencia si ha de ser eficaz”⁷¹

En apoyo a la referida propuesta de su Partido, el Diputado Vicente Lombardo Toledano, adujo la imposibilidad de formar cuadros parlamentarios sin la oportunidad de reelegirlos; aclaró que no sería una autoreelección, sino mediante la postulación de sus partidos y el voto ciudadano, lo que permitiría un proceso de decantación de los mejores que propiciaría a la vuelta de tres, seis o nueve años, la existencia de un grupo de parlamentarios profesionales capaces de desarrollar una labor verdaderamente importante; además subrayó que:

“El ser miembro de la Cámara de Diputados o del Senado es una profesión en todas partes del mundo, no una profesión individual, una profesión política, una tarea social de verdadera importancia.”⁷²

Lo que se propone es que la reelección sea por una sola ocasión, en el caso de los Diputados y Senadores que sería solo por seis años y doce años respectivamente, fortaleciendo al órgano legislativo mexicano por propiciar la

⁷¹ Propuesta del Partido Popular Socialista, México, Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, 13 de octubre de 1964.

⁷² Intervención del Diputado Vicente Lombardo Toledano. México, Cámara de Diputados, *Diario de Debates* 13 de octubre de 1964.

carera parlamentaria que permite dar carácter de profesión a la actividad del legislador.

De acuerdo con el texto vigente del artículo 59 de la Constitución Federal, sí se permite la reelección de los legisladores, sólo que no de forma inmediata. Dicho artículo dispone lo siguiente:

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.⁷³

Lo que se discute, no es en general la reelección de los integrantes del Congreso de la Unión, sino la reelección inmediata y no discontinua de los mismos. Si se quiere tener un Poder Legislativo, hay que profesionalizar a los parlamentarios, permitiendo la formación de verdaderos legisladores expertos.

Para ello se tiene que crear un diseño que incentive el buen desempeño del parlamentario y que permita premiar su labor con la revalidación del mandato legislativo por parte de los electores. Como dice el autor Manuel González

⁷³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Oropeza, “la mayor parte de la doctrina sobre parlamentos coincide en que la principal motivación de los parlamentarios es reelegirse”.

Dentro de las ventajas que la doctrina suele citar para justificar la conveniencia de la reelección de los legisladores, se pueden resumir principalmente en los siguientes términos.⁷⁴

- a) En primer lugar, la reelección permite crear una **relación entre el representante y sus electores** que trascienda al momento de las campañas electorales. Dicha relación se mantiene e incentiva porque el legislador sabe que, al concluir el periodo para el que fue electo, deberá volver a rendir cuentas a sus representados, si quiere permanecer en el puesto. Ello lo motiva a mantener un mayor contacto con el electorado y a gestionar más diligentemente los asuntos que interesan a los votantes.

En un diseño político que, como en el caso mexicano, **no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con el partido más que con electorado**. Sabe que al terminar su periodo dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. De esa forma, se rompe la natural relación representante-representado para establecerse entre representante-partido.

Con la reelección inmediata de los integrantes del Congreso de la Unión se tendría una relación con los electores y no con el partido político al que pertenece, como suele darse hoy en día toda vez que esa relación se busca porque del partido

⁷⁴ Pérez Fernández del Castillo, Germán. Op. Cit., p. 108

político al que pertenece depende su carrera política, pues es éste el que lo vuelve a postular para otro cargo de elección popular.

- b) En segundo término, la reelección **fortalece la responsabilidad de los legisladores**. Si un legislador va a tener que presentarse de nuevo frente a sus mismos electores tres o seis años después de haber sido elegido (según sea el caso, Diputado o Senador), parece obvio que va a actuar mucho más responsablemente en su cargo que si, por el contrario, no tiene que rendir cuentas a nadie y puede dejar pasar ese tiempo sin aportar nada a la legislatura respectiva.

De esta forma, si un legislador quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta, debe llevar a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, para que el electorado pueda volver a depositar su confianza en ese legislador y si considera que su actuar en la legislatura fue conforme a los beneficios de su distrito le dará nuevamente su voto.

- c) En tercer lugar, la reelección **profesionaliza a los legisladores**. Cuando los legisladores van haciendo carrera legislativa se van profesionalizando en el sentido de que conocen mejor las materias con las que tratan y tienen mayor dominio de las funciones propiamente legislativas y de control político que se realizan desde las Cámaras.

La reforma al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ampliar la posibilidad de la reelección legislativa tendría, entre otras, las siguientes ventajas:⁷⁵

A) *Crearía una relación más directa entre los representantes y los electores.*

Al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes. En un diseño político que, como en el caso mexicano, no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con su partido más que con el electorado. Sabe que al terminar el periodo para el que fue electo dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. En cambio, si se permitiera la reelección inmediata los legisladores no solamente buscarían promoción hacia adentro de sus partidos –como sucede en la actualidad- sino que prestarían mucha mayor atención a los electores.

Actualmente la relación que existe entre el legislador y el elector es el día de la campaña, pues una vez que el legislador obtuvo el voto del elector no vuelve a su distrito electoral y se pierde con ello la relación legislador-elector y sólo se da con el partido político al que pertenece.

B) *Fortalecería la responsabilidad de los legisladores.* Bajo el incentivo de la reelección quizá aumente la preocupación de los legisladores para

⁷⁵ Carbonell Sánchez, Miguel. *La Constitución Pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, 2ª edición, México, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 84

desempeñar diligentemente su cargo y no dejar pasar el tiempo de la Legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos correspondientes. Como señala Alonso Lujambio: “Un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta... El legislador lleva a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, eventualmente algún beneficio material concreto...”

C) *Profesionalizaría a los legisladores.* En la actualidad el trabajo legislativo tiene que ver con materias cuyo conocimiento no puede adquirirse de un día para otro. La complejidad de las sociedades actuales se ha traducido también en una proporcional complejidad de las tareas legislativas y de sus respectivos productos normativos. Hoy en día los legisladores igual tienen que votar sobre la regulación de nuevas figuras delictivas que sobre el tema de las especies vegetales.

La continuidad misma de los trabajos legislativos también se vería mejorada con la reelección inmediata, lo cual a su vez, permitiría la creación y desarrollo de verdaderas “políticas de Estado” en la rama legislativa.

En palabras de Alonso Lujambio:⁷⁶

... los legisladores se vuelven expertos trabajando... Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando

⁷⁶Ibidem.

en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura), tiene incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan.

De acuerdo con Diputados, Senadores y Juristas, si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la reelección legislativa inmediata no la limita de manera intermitente.

La laguna constitucional permite que una persona que hoy es Senador, en la próxima legislatura se desempeñe como Diputado y luego, si lo desea como asambleísta o Diputado local, o regrese a su anterior papel, por lo que tenemos legisladores que han estado 15 años o más ocupando el cargo de elección popular.⁷⁷

⁷⁷ Aída Ramírez y Cristina Martínez. *El Economista*, sección Panorama Legislativo, 2000.

Especialistas en la materia afirman que en México se hace carrera parlamentaria sólo si se es "trapequista legislativo"- término que se aplica a quienes son legisladores en sus diferentes aspectos-, pero aseguran que no se contará con un Poder Legislativo verdaderamente fortalecido mientras no se permita hacer carrera parlamentaria como sucede en Europa y países de América y Asia, que se logra con la permanencia ilimitada o limitada de sus miembros. Es así toda vez que no se especializan en una materia en concreto.

La reelección de legisladores, debe ser sólo por un periodo más para evitar que se entronicen los cacicazgos y los cotos de poder en los distritos electorales, esta acción provocará la paulatina desaparición de los representantes populares de minoría, "porque ni campaña política hacen".⁷⁸

La posibilidad de que Diputados y Senadores puedan repetir su cargo, asegurará que se dé continuidad a la elaboración de leyes y reformas que se conviertan en herramientas para resolver más rápidamente la problemática de sus representados, permitirá al Congreso de la Unión tener legisladores comprometidos con su electorado y no con un partido político; además de que fortalecerá el quehacer parlamentario, facilita la profesionalización de las actividades parlamentarias y el desarrollo de la carrera legislativa.

Existen sólidos argumentos a favor de la reelección inmediata de los legisladores federales. Por una parte, estimula una relación de responsabilidad y rendición de cuentas entre los representantes populares y su base. Por la otra, provoca la acumulación de experiencia y la profesionalización de los congresistas.

⁷⁸ Intervención del Diputado priista Héctor Guevara Ramírez, *Uno más uno*, sección La Política, Dante Limón, 2000.

Sin continuidad no hay forma de construir una carrera parlamentaria. Asimismo, la reelección inmediata genera situaciones de autonomía y fortaleza en el Poder Legislativo.⁷⁹

A manera de contraparte, la no reelección consecutiva evita la profesionalización legislativa, primero, porque después de tres o seis años existen cambios que hay que actualizar. Segundo, porque existe incertidumbre en el futuro laboral de los legisladores, hecho que **propicia el descuido de sus tareas legislativas como consecuencia de la búsqueda de promoción individual.**

En sintonía con lo anterior, **las ventajas** de la reelección inmediata de los Senadores de la República y Diputados al Congreso de la Unión tienen como consecuencia que los legisladores podrán profesionalizarse en el ámbito legislativo; los electores tendrán un mayor derecho a exigir cuentas a sus representantes, y en caso de un digno desempeño refrendarán su cargo; así mismo el poder legislativo se verá fortalecido.

Así mismo tendrá una favorable continuidad y por lo tanto no se encontrará sujeto a las interrupciones que conllevan cada fin de legislatura; en democracia los ciudadanos serán quienes libremente elegirán o reelegirán quienes serán sus Senadores y Diputados.

Sin duda alguna la reelección inmediata, permitirá establecer una relación estrecha entre los representantes y los ciudadanos, de tal forma que el

⁷⁹ Diario de Debates, sesión 21 de noviembre de 2001, iniciativa presentada por el Diputado José Francisco Yunes Zorrilla del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

representante al tener el conocimiento pleno de que al concluir su periodo para el que fue electo, debe regresar con los ciudadanos a la rendición de cuentas y es en este sentido si desea permanecer en su puesto debe mantener el mayor contacto posible con los ciudadanos, debiendo gestionar, dar mejor y mayor seguimiento a los asuntos de la sociedad.

Cabe mencionar que la reelección inmediata fortalece la responsabilidad de los funcionarios, es decir si un representante quiere volver a ser elegido por los ciudadanos tendrá la obligación de ser mucho más responsable en su actuar y en su desempeño, capaz de trascender el momento de las campañas electorales y de cerrar la enorme brecha que existe entre los ciudadanos y los poderes públicos. En palabras del Doctor Miguel Carbonell, esta relación "se mantiene e incentiva porque el legislador sabe que, al concluir el periodo para el que fue electo, deberá rendir cuentas a sus representados si quiere permanecer en su puesto. Ello lo motiva a mantener un mayor contacto con su electorado y a gestionar más diligentemente los asuntos de su interés".

La reelección de los legisladores, es un incentivo a tener un buen desempeño, el cual ha de premiarse con la ratificación de la confianza, al igual que ha de castigarse negándosela cuando la actuación es insatisfactoria, favorece la formación de liderazgo, fundados en la comunidad de ideales, en la lucidez del pensamiento, el compromiso coincidente con la gente, con el rumbo de la nación y con el destino de las siguientes generaciones.

Al no haber continuidad en la carrera parlamentaria se obstaculiza la elevación de la calidad del personal político que llega a las cámaras y con ello se impide el fortalecimiento cualitativo del Congreso como un todo. Dicha

obstaculización ocurre porque **la no reelección de los legisladores dificulta su especialización en el conocimiento de la dinámica interna y en el manejo de la materia propia de las comisiones legislativas de las que son miembros**. Así, en cada nueva legislatura llegan al Congreso nuevos Diputados y Senadores que o bien jamás han tenido experiencia en las líneas parlamentarias, o si la tienen, ha sido de una manera discontinua e interrumpida.

Es por ello que con la reelección se tiene una experiencia que se puede pasar al nuevo Diputado o Senador que jamás ha tenido una experiencia en alguna de las Cámaras.

Discusión sobre la reforma al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la LXI legislatura

La última reforma referente al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue discutida en el año de 2011 cuya Cámara de Origen fue la de Senadores y la Cámara de Diputados eliminó tal propuesta argumentando que no coinciden con el tema de la reelección contenida en la minuta remitida por la Cámara de origen, *“sin embargo no están en contra de la no reelección y se considera necesario agotar previamente una consulta popular, a efecto de que sean los propios ciudadanos lo que definan en una consulta formalmente organizada por el IFE, si están a favor o en contra de la reelección consecutiva”*

MINUTA SENADORES (27 abril 2011)	MINUTA DIPUTADOS (4 noviembre 2011)
---	--

<p>Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos en forma inmediata; en cada ocasión, los primeros hasta por un periodo adicional y los segundos hasta por dos.</p> <p>Los diputados o senadores propietarios que hayan cumplido los periodos de reelección antes establecidos no podrán ser electos para el siguiente periodo con el carácter de suplentes. A los diputados o senadores suplentes que hubieren estado en ejercicio les será aplicable lo establecido en el párrafo anterior.</p>	<p>NO SE APROBÓ EN CAMARA DE DIPUTADOS</p>
--	---

En el Diario de Debates de la LXI legislatura, año II, Diario: 26 del Segundo Periodo Ordinario de fecha 27 de abril de 2011 el proyecto de iniciativa para reformar el artículo 59 Constitucional y su discusión se refirió a lo siguiente:⁸⁰

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REFORMA POLITICA.

El C. Senador Pedro Joaquín Coldwell: ... el funcionamiento del Poder Legislativo, la reelección consecutiva de legisladores hasta por un periodo para los Senadores y hasta por dos periodos para los Diputados

⁸⁰ Diario de Debates 27 de abril de 2011

Federales debe producir como resultados carreras legislativas, profesionalización del trabajo legislativo y particularmente da a la ciudadanía la posibilidad de exigirle cuentas a sus legisladores cuando regresen a buscar el voto por la reelección.

Un fruto jugoso de la reelección consecutiva de los legisladores va a ser seguramente que los obligará a estar más cerca de las aspiraciones y de los reclamos de los ciudadanos y hacer líneas de transmisión para traerlas ante este Congreso de la Unión.

.....

Hay quien dice que es una reforma light, se respetan todas las posiciones, pero me parece que no es el caso de esta reforma, es una reforma de gran calado, baste recordar que la reelección consecutiva de legisladores, la última vez que se votó en una Cámara Legislativa, fue en los años 60's, se votó en la Cámara de Diputados y el dictamen se congeló en la Cámara de Senadores. Desde entonces no se había aprobado ningún dictamen con este tema, hay muchísimas iniciativas, ha habido muchísimas discusiones, pero no se había podido consolidar un acuerdo político como el que hoy se sustenta en este dictamen entre las principales fuerzas representadas en esta Cámara de Senadores.

Coincido con el Senador Pedro Joaquín Coldwell, pues con la reelección inmediata de los integrantes del Congreso de la Unión se profesionaliza a las Cámaras, hay una carrera legislativa y existe una relación más directa entre el legislador y el electorado, pero con la presente tesis se establece que la reelección sea por una sola ocasión y si ya se fue diputado o Senador y más aun si fue reelecto no pueda ocupar el mismo cargo, para que de esta manera se evite estar pasando de una Cámara a otra y dar la oportunidad a las nuevas generaciones de ocupar un escaño en el Congreso de la Unión.

Continuando con el Diario de Debates:

El C. Senador Arturo Núñez Jiménez: ... hacer una precisión desde la exposición de motivos que esta nueva figura de la reelección inmediata hasta por dos periodos en el caso de los Senadores y hasta por tres periodos en el caso de los Diputados, no elimina la posibilidad de la reelección mediata, porque como está redactado hoy el artículo respectivo, que señala que está prohibida la reelección inmediata, es al contrario sensu que se interpreta que está permitida la reelección mediata.

Como ahora quedará establecido que está permitida la reelección inmediata, no vaya a haber quienes hagan una interpretación ahora al contrario sensu de que queda prohibida la reelección mediata.

Y también se hace una referencia que la reelección consecutiva e inmediata puede ser intermitente, no en una sola ocasión sino en cada ocasión para que no vaya a haber la idea de que sólo pueden ser seis años y nunca más reelegirse, puede ser de manera mediata otra vez si los electores terminan dándole el apoyo.

Como esta planteada la iniciativa si existe la posibilidad de la reelección de forma inmediata pero a la misma vez la reelección mediata, es decir que si es Senador pueda ser reelecto y una vez que ya fue reelecto pueda ser Diputado y también ser reelecto y cuando ya termino la legislatura pueda volver a ser electo para Senador, con lo cual no estoy de acuerdo de que exista esa laguna, se debe restringir a un cierto número pues con la iniciativa presentada no se establece una limitante por lo que si se puede interpretar que sea indefinida, lo que yo propongo es que sea por una sola ocasión y no se pueda volver a ser Diputado o Senador para que de esta forma se eviten los cacicazgos que es lo que se teme al hablar de reelección.

Dando continuidad con el Diario de Debates:

El C. Senador Jorge Legorreta Ordorica: ... Sabemos que se quedaron algunos temas muy importantes para nosotros, y pensamos para los mexicanos, en el tintero, sin embargo, estamos seguros y pensamos que sí se avanzó en temas trascendentales que a lo mejor la ciudadanía, la sociedad y muchos de nosotros pensábamos que no se iban a poder reformar.

Me refiero, en específico, al tema de la reelección legislativa que en este caso se especifica que será de un periodo para los Senadores de la República y de dos periodos consecutivos para los Diputados Federales.

Creo que es muy importante, y por supuesto que la ciudadanía, la sociedad, el electorado estará muy pendiente al tema de la reelección, ya que así el Diputado o el Senador que esté trabajando, y que por supuesto lo haga muchas veces por los intereses de su partido, tendrán que enfocarse mucho más a los problemas del Distrito respectivo, a los problemas de la comunidad del elector para darle los resultados tangibles que el elector quiso cuando depositó el voto para elegir a este ciudadano y lo represente popularmente en las Cámaras del Congreso.

Por otro lado también, y en este mismo sentido, la profesionalización de los parlamentarios es importante. Sabemos que hay Diputados, hay Senadores que llegan por primera vez y cuesta a lo mejor un poco de trabajo irse adentrando al trabajo parlamentario, y con el tema de la reelección por supuesto los legisladores seremos mucho más profesionales.

Si se da la reelección de manera inmediata, se daría continuidad a los trabajos realizados durante una legislatura, y los legisladores que van llegando por primera vez, que no tienen experiencia puedan atender los trabajos, toda vez que el Diputado o Senador que fue reelecto le puede dar continuidad y explicar al legislador que va entrando a la legislatura, de esta manera no se vería desperdiciada la experiencia adquirida en la anterior legislatura.

Siguiendo con el Diario de Debates:

C. José González Morfín: ... *Vemos, en este proyecto, la puerta de entrada a un sistema democrático actualizado, con vigencia, y que responde directamente a los protagonistas de nuestra vida pública: los ciudadanos.*

Destaco la reelección legislativa o la reelección de legisladores federales. Que tienen el propósito de que sean los ciudadanos quienes decidan con su voto si los legisladores cumplieron como sus representantes y si trabajaron en beneficio del país.

La reelección legislativa es una de las batallas más antiguas de Acción Nacional.

Porque hay que recordar que la no reelección de los legisladores no es un logro de la Revolución, como se dijo en aquel entonces; la reelección de legisladores se

prohibió hasta 1933; y se hizo con el fin de no generar un sistema democrático, la prohibición se hizo pensando en disminuir al Poder Legislativo y en considerar el presidencialismo exacerbado de aquella época.

Con esta modificación de la reelección, el ciudadano podrá castigar o premiar el trabajo de sus Senadores y de sus Diputados.

El espíritu de la reelección legislativa, se traducirá en la profesionalización del trabajo parlamentario y en la generación de un verdadero sistema de rendición de cuentas entre representante y representado.

Además de la especialización legislativa y de la profesionalización de los legisladores federales, la reelección inmediata de Diputados y Senadores, forjaría una estrecha relación entre representantes y representados. Un modelo en el cual la delegación política se entienda a partir de un nexo electoral, genera incentivos dirigidos hacia la población.

Dando continuidad con el Diario de Debates:

El C. Presidente Beltrones Rivera: *Pasaríamos ahora a la discusión del artículo 59 constitucional que, como*

ustedes recordarán, las comisiones ya lo habían reservado y se había admitido a su discusión.

Senador Ramón Galindo, para hablar también sobre el artículo 59 Constitucional.

Lo que realmente puede hacer la diferencia en México y en cualquier país, es el rol que juega el ciudadano, la persona, que a final de cuentas es la única que genera desarrollo, crecimiento, paz y prosperidad.

En ese sentido, a mí me parece que las modificaciones al artículo 59, respetando las expresiones que he escuchado de mis amigos legisladores del PRD aquí en tribuna, son de las más importantes, son de las más relevantes, porque el poder que se le otorga, a través de estas modificaciones, a la sociedad, no es al político sino que es al ciudadano por encima del político. O sea, se le ha dado un instrumento en donde va a poder, en algún momento de su vida, entender el ciudadano que tiene un instrumento que le permite jalarle la rienda al legislador, hoy no lo tiene, por eso es que somos tan lentos, por eso es que somos tan costosos, por eso es que somos tan burocráticos, porque el ciudadano no tiene poder sobre nosotros. Esta iniciativa le da poder al ciudadano.

Y quiero ver yo ahora, quiero ver, a partir de la reelección, que nos tardemos para dictaminar, y quiero ver que no vayamos a nuestros distritos, y quiero ver que no escuchemos a los ciudadanos, y quiero ver que no atendamos sus peticiones y demandas, quiero verlo, porque hoy vamos a tener el interés, bueno, no nosotros, los legisladores en turno, el interés de quedar bien con los ciudadanos, y entonces sí vamos a empezar a cuidar cuestiones que hoy no cuidamos.

Debe dejar en manos del "gran elector" que los legisladores repitan periodo, con el fin de cerrar el paso a los políticos "trapecistas" que van postulados de distrito en distrito. De esta forma el trabajo del Congreso de la Unión sería atendiendo a las demandas de los ciudadanos, pues se tendría una mayor relación entre legislador y ciudadano, no ignorando las demandas pues de éstos depende que vuelvan a ser Diputado o Senador.

Emma Larios Gaxiola : ... *Y quiero dejarlo en claro, no me opongo a esta institución fundamental para la democracia, al contrario, creo que la reelección es uno de los temas de mayor relevancia en esta reforma política, pero los objetivos que se persiguen con ésta podrían verse distorsionados si no limitamos la reelección a que sea sólo por medio del principio de la votación mayoritaria.*

Explico con argumentos. Primero quiero recordar a ustedes nuevamente lo que la opinión pública dice y comenta respecto a los Diputados y Senadores

plurinominales como común y equivocadamente se les conoce. Y no vengo aquí pidiendo que hagamos un populismo legislativo; sin embargo, como he argumentado, la ciudadanía exige respuestas a las decisiones que aquí se toman, y si hay ciudadanos exigiendo estamos obligados a exponer públicamente las razones por las que decidimos sobre tales exigencias.

Por el momento, sé que no existen condiciones ni consensos suficientes para eliminar la representación proporcional. Los pluris, dicen sus defensores: son legisladores que cumplen funciones políticas importantes, no tiene caso discutir aquí este punto.

Aquí la cuestión de fondo es que la representación proporcional no es una figura idealmente compatible con los fines que se persiguen con el establecimiento de la reelección legislativa.

Es fundamental abrir la posibilidad de estrechar los vínculos entre legisladores y sus representados, para así fortalecer las relaciones de confianza y legitimar nuevamente los órganos legislativos entre la ciudadanía mexicana.

Así dependerá de la cercanía con ellos, los electores, la base de respaldo que les permitan volver a contender por el cargo.

Sin embargo, reitero, este principio virtuoso no es compatible con el principio de representación proporcional. Sabemos que los defensores de este principio señalan que los órganos de representaciones electos por este medio pueden ser un fiel reflejo del estado de las opiniones y los intereses de la ciudadanía en un momento determinado.

En los sistemas de representación proporcional el ciudadano no tiene el derecho a elegir a su propio representante, su adhesión es a un partido, a un programa, más que a un candidato determinado.

Sin embargo, las opiniones y los intereses de la ciudadanía obviamente no son homogéneos ni totalizantes, existen múltiples matices detrás de cada voto ciudadano.

Los sistemas de representación proporcional no están diseñados para fortalecer el vínculo entre representado y representante.

Esto nos debería obligar a dejar fuera de los procesos de reelección inmediata a los legisladores electos por el principio de representación proporcional.

Llegan a las Cámaras para equilibrar el resultado matemático de la elección y también para hacer una labor de representación partidaria dentro de sus espacios de trabajo.

Estas funciones políticas son totalmente diferentes, por esta razón, no deben de tener posibilidad de ser reelectos.

El C. Senador Ricardo Monreal Avila: *De manera particular yo me opongo a esta propuesta, porque detrás de los mitos, sofismas, falacias, argucias y trampas, de que con ello se fomentará la supuesta profesionalización de congresistas, de que se garantizarán mejor los intereses de los representados o bien de que los ciudadanos podrán castigar o premiar el desempeño del legislador a través del sufragio, lo verdaderamente trascendente es que de aprobarse la reelección de Diputados o Senadores por dos periodos consecutivos y un periodo adicional, se estará fomentando el enquistamiento nocivo de una élite en el poder.*

.... además de ejercer un mayor control en la selección de los candidatos que vayan a la reelección, favorecerán la formación de alianzas y vínculos clientelares entre

representantes políticos y grupos de interés, el cual puede devenir sin duda en tráfico de influencias y corrupción.

Lo cual del todo no es cierto, toda vez que lo que se propone con la presente tesis es que exista una limitante y sí puede haber un enquistamiento nocivo de una élite en el poder, pues así como esta redactado la reforma al artículo 59 de la Constitución Federal, en este caso se deja la libertad de reelegirse y una vez pasado el periodo pueda ocupar el mismo cargo ya que se esta dando la posibilidad de que exista la reelección inmediata para también la reelección mediata, lo que yo señalo es que si se fue Diputado o Senador y más aun si fue reelegido no pueda volver a desempeñar el mismo puesto.

Con o sin la reelección puede haber un tráfico de influencias y de corrupción.

Dando continuidad con el Diario de Debates y con el Senador Ricardo Monreal Ávila:

.... se estará impidiendo la renovación política, la entreveración generacional, y se le cerrarán definitivamente las puertas, se cerrará la posibilidad a las nuevas generaciones de jóvenes que se incorporen a la política para acceder a un escaño legislativo.

Es un argumento que no se puede aceptar toda vez que como se ha mencionado en el presente trabajo lo hay, pues se deja pasar una legislatura y se vuelve a ocupar el cargo de Diputado y Senador, como se dijo siempre vemos los

mismos rostros ocupando un escaño en el Congreso de la Unión y con ello se cierra la posibilidad a las nuevas generaciones para que se incorporen a la política, por lo cual no estoy de acuerdo con el argumento que señala el Senador Ricardo Monreal Ávila de que la reelección consecutiva tenga esta gravedad, pues en la actualidad es lo que se ve.

Siguiendo con la intervención del Senador Monreal Avila:

¿Por qué me opongo? Y miren ustedes, que les digo la razón y la verdad que siempre me he opuesto a esto, suponiendo que se apruebe esta reforma un Senador podrá estar 12 años en el cargo de Senador, cuando termine de Senador podrá ser electo Diputado Federal y en el cargo podrá estar 9 años, es decir, 21 años y enseguida podrá volver a ser Senador otros 12 años, y enseguida podrá volver a ser Diputado otros 9 años, y así de manera consecutiva e interminable.

Es por ello que con mi propuesta es que exista la reelección inmediata por una sola ocasión, y también es de forma limitada pues si fue Diputado o Senador y más aun si ya fue reelecto no volver a ocupar el cargo, para que de esta manera se de la oportunidad a las nuevas generaciones.

Dando continuidad con el Diario de Debates:

El C. Secretario Zoreda Novelo: Señor Presidente, se emitieron 71 votos por el sí y 20 por el no.

El C. Presidente Beltrones Rivera: En consecuencia, queda aprobado el artículo 59 del proyecto de Decreto tal cual las comisiones lo habían elaborado con las modificaciones que también las comisiones hicieron y que fueron aprobadas por la Asamblea.

El C. Senador Marko Antonio Cortés Mendoza: Nuestra sociedad se mueve por estímulos y estos provocan que hagamos nuestro mejor esfuerzo, y quienes somos parte de la responsabilidad pública también nos movemos por estímulos. Y hoy acabamos de aprobar un estímulo para que un buen legislador federal pueda ser reelecto, un Senador por una ocasión más, los Diputados Federales hasta por dos ocasiones más.

Y vimos la posibilidad de que los legisladores locales puedan ser también electos, si así lo creen en sus estados.

De hecho, hay que reconocerlo, la reelección ya existe, pero esta reelección existe de manera interrumpida. Y una reelección de manera interrumpida no abona para que el poder, para que el gobernante, para que el alcalde se concentre en su labor, no abona, no ayuda, porque hay que decirlo como es, los presidentes municipales se distraen de su tiempo en muchas ocasiones para ver si

pueden ser legisladores y luego poder regresar a ser presidentes municipales.

El primer año debe emplearse para el aprendizaje, el segundo año para comenzar los trabajos ya con cierto aprendizaje, y en muchas ocasiones el tercer año es utilizado para buscar en que se van a emplear cuando su mandato concluya.

El C. Presidente Beltrones Rivera: *Por lo cual, en consecuencia, y al no haber ya alguna otra adición por parte de la Asamblea, queda aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones constitucionales, en materia de reforma política, y se remite a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 constitucional*

En la Cámara de Diputados:

Respecto de la reforma al artículo 59, para establecer la posibilidad de reelección inmediata de los diputados y senadores al Congreso de la Unión, estas comisiones unidas proponen al Pleno insistir en la misma.⁸¹

“A juicio de estas comisiones dictaminadoras, la reelección inmediata de los legisladores tiene varias ventajas entre las que se destacan las siguientes:

⁸¹ Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión. México, D.F. a 13 de Diciembre de 2011.

a) La ventaja que de manera más recurrente es señalada es que la reelección de los legisladores les impone mantener un vínculo más estrecho con sus electores de quienes dependerá, en su momento, una eventual ratificación electoral en el cargo. Lo anterior, trae consigo un mejor y más intenso ejercicio de rendición de cuentas en el que el elector a través de su voto manifiesta su aprobación o rechazo a la actuación, en general, de un partido por su desempeño político y, en particular, la de sus representantes en específico. La reelección legislativa puede constituirse, así, en un mecanismo que fomente y fortalezca las relaciones de confianza que deben mediar entre representantes y representados al permitirles a estos últimos un mayor conocimiento y cercanía con los integrantes de los órganos representativos del Estado;

b) La posibilidad de reelección inmediata fomenta la responsabilidad de los representantes populares al imponerles, si aspiran a ser reelectos en el cargo, el mantener el vínculo y contacto permanente con los ciudadanos de la demarcación territorial por la que fueron electos, pues de la cercanía con ellos depende, en buena medida la base de respaldo que les permita volver a contender por el cargo que ocupan en una siguiente ronda electoral;

c) En tercer término, la reelección consecutiva permitirá la formación de legisladores más profesionales, permitiendo

que el conocimiento acumulado respecto de las funciones y las prácticas parlamentarias adquiera mayor importancia y se reduzca la curva de aprendizaje que se impone a los legisladores que ocupan el cargo por primera vez al permitir la coexistencia de legisladores que repiten en el encargo y acumulan el bagaje de la experiencia que su permanencia les proporciona. La anterior se traducirá en un mejor aprovechamiento del tiempo que sin duda redundará en una mejor calidad del trabajo legislativo; y

d) Adicionalmente, la estabilidad en el encargo legislativo que podría generar la reelección inmediata, probablemente traiga consigo mejores condiciones de gobernabilidad en los contextos de falta de mayorías parlamentarias predefinidas y de “gobiernos divididos” que trajo consigo el fortalecimiento y la acentuación del pluralismo y diversidad política que operó en el país en los últimos tres lustros. En efecto, la posibilidad de que los legisladores sean reelectos de manera inmediata propiciaría la existencia de interlocutores más ciertos y permanentes y que los puentes de diálogo y comunicación, que son indispensables para lograr una gobernabilidad democrática, sean más estables y no tengan que reconstruirse al inicio de cada legislatura.

Considerando la experiencia internacional y el hecho de que por nuestra historia y realidades es necesario seguir garantizando la capilaridad del sistema política y el acceso de nuevas generaciones al ejercicio de los cargos de

elección popular, se propone limitar la posibilidad de reelección inmediata, en el caso de los senadores, a solamente un periodo adicional, mientras que los diputados, federales, podrían ser reelectos hasta por dos periodos adicionales.

A fin de evitar una indeseable heterogeneidad y hasta dispersión del calendario electoral, y en el mismo sentido de la reforma aprobada por el Constituyente Permanente en el año 2007, se propone adicional el artículo 116 para establecer que el periodo de mandato de los diputados locales será de tres años.

RÉGIMEN TRANSITORIO

En la regulación transitoria del proyecto de decreto, se propone que las reformas entren vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las siguientes salvedades:

- **Artículo 59:** *La reelección de los senadores y diputados al Congreso de la Unión surtirá efectos para los electos en las elecciones federales ordinarias del año 2012. Por tanto, los legisladores federales al Congreso de la Unión, electos en 2006 (senadores) y en 2009 (diputados), en ningún caso y por ningún motivo podrán beneficiarse de la reforma propuesta. La anterior prohibición incluye a aquellos*

legisladores que habiendo sido electos, en los años antes señalados, como suplentes, hayan entrado en función, así sea de manera temporal. Se debe entender que los diputados y senadores suplentes que nunca hayan entrado en funciones de propietarios, no quedan impedidos.

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión.- México, D.F., a 13 de diciembre de 2011.

La Cámara de Diputados eliminó tal propuesta argumentando que no coinciden con el tema de la reelección contenida en la minuta remitida por la Cámara de origen, *“sin embargo no están en contra de la no reelección y se considera necesario agotar previamente una consulta popular, a efecto de que sean los propios ciudadanos lo que definan en una consulta formalmente organizada por el IFE, si están a favor o en contra de la reelección consecutiva”*⁸²

Como colorido podemos decir que la reelección legislativa debe dejarse de ver, como un lastre del pasado. Es necesario que este tema se abra a la discusión y se fortalezca la posibilidad de su implementación con el objetivo de fortalecer los trabajos parlamentarios y de gobierno, es trascendental, es fundamental para que el ciudadano pueda medir el trabajo de aquellos integrantes de partidos políticos que son propuestos para formar el Congreso de la Unión.

No ha sido posible formar una profesionalización de los legisladores, esto debido a que cada tres años la Cámara de Diputados termina con su mandato y la

⁸² Diario de Debates, 4 de noviembre de 2011.

Cámara de Senadores cada seis años por lo que dicha experiencia, conocimiento y poder se ve prácticamente evaporado al término de cada legislatura, en este sentido no podemos dejar de señalar que en muchas ocasiones los legisladores que asumen dicho mandato son primerizos y no cuentan con la experiencia necesaria para el desempeño legislativo, por lo que deben pasar largos meses, en muchos casos años para poner en practica lo aprendido y con ello poder retomar los trabajos que interrumpidos al término de cada legislatura.

En cuanto a lo anterior, muy cierto es que en referencia a los Diputados el primer año debe emplearse para el aprendizaje, el segundo año para comenzar los trabajos ya con cierto aprendizaje, y en muchas ocasiones el tercer año es utilizado para buscar en que se van a emplear cuando su mandato concluya, con la reelección inmediata de los legisladores no se vería desperdiciado las iniciativas presentadas en la anterior legislatura, toda vez que si el legislador es reelecto puede seguir dando continuidad a esa iniciativa y enseñar al que esta ocupando por primera vez el cargo, se tendrá una continuidad y no habría interrupciones.

La reelección, sería un factor determinante para profesionalizar la carrera legislativa. No debemos olvidar que los legisladores sólo se vuelven expertos mediante su trabajo constante. Cuando los miembros de las Cámaras tienen la posibilidad de permanecer en sus funciones, son capaces de profundizar en el conocimiento de las materias con las que tratan y tienen mayor dominio de las funciones propiamente legislativas y de control que se llevan acabo desde sus órganos de representación.

Por otra parte, la presencia de legisladores experimentados fortalecería la influencia de los mismos, ya que al tener mandatos sucesivos permitiría que surjan figuras políticas que se consoliden frente al electorado y sobre todo frente a los

otros poderes. Se hace obligado para el legislador informar constantemente con claridad y veracidad a la sociedad, es decir, al electorado acerca de las funciones que desempeña, las gestiones que realiza y el desempeño legislativo y político que lleva a cabo, obliga, a sí mismo, a ejercer su cargo representativo de cara a la gente, a captar sus demandas y opiniones, promover las leyes que le benefician, asumir posiciones y votar los asuntos en el sentido que conviene y le exige la sociedad.

La admisión de la reelección del Congreso de la Unión permitiría al menos tres **cambios relevantes** en nuestro sistema político. Primero: que los legisladores que si satisfacen a los electores, desarrollen una carrera profesional, ellos servirían de guías para los nuevos Diputados y Senadores que se integran. Segundo: que los diputados estuvieran mas pendientes de los electores de su distrito. Tercero: que la carrera del legislador no dependa tanto de su partido y de los intereses electorales de corto plazo.

CONCLUSIONES.

A lo largo del presente trabajo encontramos puntos que se pueden destacar, los cuales pasaran a formar parte de las presentes conclusiones, comenzando con la siguiente:

1. La reelección de forma inmediata favorecerá la profesionalización y especialización de los legisladores, pues les permitirá incrementar su conocimiento de las materias sobre las que legislan, amén de favorecer la conservación del conocimiento adquirido, pues permite que los legisladores electos de manera consecutiva transmitan su experiencia legislativa a los nuevos representantes.

El Congreso de la Unión no esta funcionando como debería. Existe una inexperiencia terrible de muchos legisladores, que aprenden a trabajar en el primer año, lo hacen precariamente en el segundo y el tercer año de actividad se dedican a buscar alguna otra posición sin desahogar sus actividades legislativas.

La profesionalización de la actividad parlamentaria tiene como consecuencia que se puede acumular mayor experiencia y conocimiento para el quehacer legislativo, toda vez que es un requisito cada vez más necesario dentro de las comisiones debido al desarrollo de ciertas áreas complejas y delicadas para la legislación.

2. La reelección de legisladores estimula la relación de responsabilidad y rendición de cuentas con la base social, permite aprovechar la experiencia, conocimientos y profesionalización de los mismos, disminuye costos de campaña por ser ya conocidos los candidatos, marca una distancia mayor entre el político

con el partido, ya que su reelección sería producto de una gestión satisfactoria juzgada por sus votantes. Se establece una relación de mayor cercanía entre éste y la base ciudadana que es su votante potencial.

Habría una mayor rendición de cuentas, al existir la reelección de forma inmediata y por una sola ocasión de los integrantes del Congreso de la Unión, el legislador va a acudir a su distrito para rendir cuentas si quiere ser reelecto, y verá más por los problemas de su distrito, tendrá una mayor relación con su electorado que con el partido político al que pertenece, que es lo que realmente ocurre hoy en día, pues de éste depende su carrera política

3. Que las nuevas generaciones puedan acceder a ocupar un lugar en el Congreso de la Unión, pues con la propuesta que se establece, al no poder ser nuevamente Diputado o Senador y más aun si ya se obtuvo la reelección por una sola ocasión de esta forma se estaría evitando la “perpetuidad en el poder” que es uno de los temores de la ciudadanía que tiene al escuchar la palabra reelección, de esta manera se da la oportunidad a las nuevas generaciones de tener un lugar en el Congreso de la Unión.

4. La elección consecutiva incidirá de manera positiva en la calidad y continuidad del trabajo legislativo, por el simple hecho de contar con legisladores más calificados y de mayor experiencia.

Además, muchas iniciativas propuestas durante una legislatura, al terminar ésta, no vuelven a ser tomadas y el trabajo anterior queda prácticamente perdido, con esto se evitaría por lo menos la improvisación o parálisis legislativa y se daría

continuidad a muchas propuestas de ley, siendo que en caso contrario se daría seguimiento a los proyectos que se quedaron inconclusos por falta de tiempo.

Es por ello que se propone la reelección del Congreso de la Unión de forma inmediata y por una sola ocasión para que existan legisladores de carrera y las iniciativas propuestas en una legislatura, al terminar esta no quede el trabajo en el olvido, es decir, que se de un seguimiento a esas iniciativas, que conozcan sobre la materia en la cual están legislando.

5. Se daría una mayor relación legislador-ciudadano y no legislador-partido, como ocurre en la actualidad, pues del partido político al que pertenece el legislador depende su carrera política, es por ello que al tener más cercanía con la ciudadanía dependerá de ésta su carrera política pues de ellos depende si vuelven a ocupar un lugar en alguna de las Cámaras o no.

Lo que conllevaría a una formación de legisladores más responsables ante sus electores al incentivarse una actitud más sensible y próxima hacia las necesidades de su electorado, con el objeto de ser reconocido y ratificado.

6. Se propone que si un Diputado o Senador que ya obtuvo una reelección, no pueda volver a desempeñarse como legislador, de esta forma se dará la oportunidad de ocupar un lugar en el Congreso de la Unión a las nuevas generaciones evitando que exista un cacicazgo en el poder, y éste se vaya alternado.

Actualmente el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes

Con lo manifestado a lo largo del trabajo, se llega a la conclusión de que dicho artículo sea de la siguiente manera:

*Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión **podrán ser reelectos para el periodo inmediato, sólo por una sola ocasión.***

Los Senadores y Diputados que ya han obtenido una reelección no podrán volver a desempeñar ese mismo cargo.

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios; los

Senadores y Diputados propietarios podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Se hace la aclaración de que no podrán volver a desempeñar el mismo cargo, ya que como se menciona en el presente trabajo y fue discutida en el año 2011 se podría interpretar que si fue Diputado y obtuvo la reelección, después podría ser Senador y también ser reelecto y dejar pasar una legislatura para volver a ser Diputado y ser nuevamente reelecto y así sucesivamente, de esta forma sí se daría una perpetuidad en el poder que es uno de los temores que se tiene al escuchar la palabra reelección.

Con mi propuesta no se daría una perpetuidad en el poder, toda vez que no se está dejando la posibilidad de volver a ser Diputado o Senador dejando pasar una legislatura, de esta forma se da la oportunidad de ocupar un lugar en el Congreso de la Unión a las nuevas generaciones.

Es cierto que existe una reelección y que hay muchos Diputados y Senadores que han sido reelegidos de forma mediata como se menciona en el trabajo, habrá autores que digan que con esto se da una profesionalización de nuestros Diputados o Senadores, pero no es así, toda vez que no adquieren una experiencia sobre una materia en específico, y es lo que se propone que adquieran la experiencia para un tema; en sí no se discute la reelección del Congreso de la Unión porque si la hay, lo que realmente se discute es la reelección de los legisladores de forma inmediata (haciendo la aclaración que solo sería por una sola ocasión), para que se adquiera experiencia en las materias sobre las cuales están legislando.

Ahora bien, por qué negarse a la reelección de forma inmediata y por una sola ocasión de los integrantes del Congreso de la Unión, si originalmente no estaba contemplada en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde su inicio (1917), ni fue introducida dicha restricción por los ideales de la Revolución Mexicana, fue una reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación en abril del año de 1933, si lo que realmente se quiere es tener legisladores que tengan una mayor cercanía con la población y no con su partido político, que haya legisladores comprometidos con los problemas de nuestro país, que se preocupen por el mismo y no por sus propios intereses y los de su partido político, es por eso que propongo que exista la **reelección de los integrantes del Congreso de la Unión de forma inmediata y por una sola ocasión**, para que exista la relación legislador-ciudadano, toda vez que queremos legisladores comprometidos con los intereses y problemas de la sociedad, que sean legisladores de profesión, mejores calificados y no solo sean legisladores de paso.

BIBLIOGRAFIA.

Aguilar Balderas, Lidia. *Derecho Constitucional. Sistema Constitucional Mexicano*, México, Editorial Grupo Editorial Patria, 2010.

Alfonzo Jiménez, Armando (et al). *Tópicos de derecho parlamentario*, México, Editorial UNAM, 2007

Alonso, Jorge. *Democracia amenazada*, México, Editorial Pandora, 2002.

Andrade Sánchez, J. Eduardo. *Derecho Electoral*, México, Editorial Oxford, 2010.

Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, décimo primera edición, México, Editorial Oxford, 2007.

Barragán Barragán, José (et al). *Teoría de la Constitución*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

Bartlett Díaz, Manuel. *Las reformas a la Constitución de 1917. Fuentes para su estudio, Tomo II*, México, Editorial Porrúa, 2004.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, tercera edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2003.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, vigésima edición, México, Editorial Porrúa, 2009.

Camacho Vargas, José Luis. *El Congreso Mexicano. Historia, organización, funcionamiento y propuestas de reforma*, México, Editorial miguel Ángel Porrúa, 2006.

Carbonell Sánchez, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Editorial Porrúa, 2007.

Carbonell Sánchez, Miguel (et al). *Derecho Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2003.

Carbonell Sánchez, Miguel. *Dilemas de la Democracia Constitucional*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Carbonell Sánchez, Miguel (et al). *División de poderes y régimen presidencial en México*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 2011.

Carbonell Sánchez, Miguel. *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, segunda edición, México, Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

Carbonell Sánchez, Miguel. *La Construcción de la Democracia Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2005.

Casar, María Amparo. *Sistema Político Mexicano*, México, Editorial Oxford, 2010.

Castellanos Hernández, Eduardo. *Derecho Electoral Mexicano. Introducción general*, segunda edición, México, Editorial Trillas, 2005.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Derecho Constitucional Electoral*, cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

Covián Andrade, Miguel. *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional (CEDIPC), 2009.

Covián Andrade, Miguel. *La Constitución Mexicana del siglo XXI (Proyecto de Constitución)*, México, Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional (CEDIPC), 2006.

Covián Andrade, Miguel. *La teoría del rombo. Ingeniería constitucional del sistema político democrático*, México, Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional (CEDIPC), 2000.

De Cabo de la Vega, Antonio. *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

De la Madrid Hurtado, Miguel. *Constitución, Estado de Derecho y Democracias*, México, Editorial UNAM, 2004.

Democracia, participación ciudadano y justicia electoral. Reflexiones y retos derivados del proceso electoral 2008-2009, México, Memoria del Congreso, Editado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, 2010.

Estado democrático de derecho y legalidad electoral, segunda edición, México, Editado por la Secretaria de Gobernación, 2008.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos (et al). *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2006.

Fernández Ruíz, Jorge. *Poder Legislativo*, México, Editorial Porrúa, 2003.

Figuroa Alfonso, Enrique. *Derecho Electoral*, segunda edición, México, Editorial IURE Editores, 2009.

Germán Pérez y Antonio Martínez. *La Cámara de Diputados en México*, México, Editado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LVII Legislatura, 2000.

González López, Gemi José. *El Sistema Electoral Mexicano. Bases Constitucionales y Consecuencias en el Sistema de Partidos Políticos*, México, Editorial Porrúa, 2004.

Gutiérrez Rivas, Rodrigo (et al). *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo II*, México, Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Molina Piñeiro, Luis J. (et al). *Vicisitudes de la Normalidad Democrática Electora en México*, México, Editorial Porrúa, 2006.

Patiño Manfer, Ruperto (et al). *Derecho Constitucional. Temas de Actualidad*, México, Editorial Porrúa, 2009.

Pedicone de Valls. *Derecho Electoral*, Argentina, Editorial La Roca, 2001.

Reforma Política. Seminario de Análisis. Cámara de Senadores, Instituto Belisario Domínguez, México, 2010

Serrano Migallón, Fernando (et al). *Proceso Electoral 2006*, México, Editorial Porrúa, 2007.

Constitución de Apatzingán (1814).

Constitución de Cádiz (1812).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos actualizada.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 16 de noviembre de 1932.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 13 de octubre de 1964.

Diario de Debates, sesión 21 de noviembre de 2001.

Diario de Debates la LXI legislatura, año II, Diario: 26 del Segundo Periodo Ordinario de fecha 27 de abril de 2011.

Diario Oficial de la Federación.

www.senado.gob.mx

www.diputados.gob.mx