



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DIRECTOR DEL SEMINARIO: LIC. EDMUNDO ELIAS MUSSI

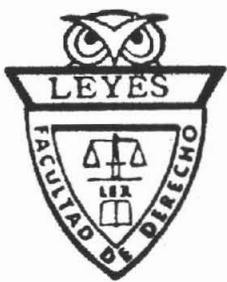
"LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y LA PROPUESTA ACTUAL DE REELECCIÓN INMEDIATA DE DIPUTADOS FEDERALES UNINOMINALES"



T E S I S QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: RAÚL BERNAL RODRÍGUEZ

DIRECTORA DE TESIS: MAESTRA GRACIELA STAINES VEGA

MÉXICO, D. F. CIUDAD UNIVERSITARIA, OCT. 2005



m350874



**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO**

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Cd. Universitaria, D. F., 28 de octubre de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **BERNAL RODRÍGUEZ RAUL**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y LA PROPUESTA ACTUAL DE REELECCIÓN INMEDIATA DE DIPUTADOS FEDERALES UNINOMINALES"**

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

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

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO



LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

*lrm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo reespecial.

NOMBRE: Raúl Bernal Rodríguez

FECHA: 28 - Noviembre - 2005

FIRMA: Raúl Bernal Rodríguez

**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Distinguido Licenciado:

Por este conducto me permito informarle que he asesorado y revisado cuidadosamente la tesis profesional intitulada **"LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y LA PROPUESTA ACTUAL DE REELECCIÓN INMEDIATA DE DIPUTADOS FEDERALES UNINOMINALES"**, elaborada por **BERNAL RODRÍGUEZ RAUL**.

En mi opinión, el trabajo referido denota un esfuerzo de investigación serio, es cuidadoso formalmente, se destaca por la acotación del tema de estudio al tiempo que lo sitúa en el contexto apropiado, es un trabajo coherente, bien argumentado y, da testimonio de la actualidad del debate sobre la materia. El alumno incluyó fuentes directas y especializadas de respaldo. Los objetivos y preguntas de investigación fueron desarrollados completamente en relación con la problematización y la naturaleza jurídica del tema. El sustentante avanzo notablemente en materia de organización y selección de información lo que robustece la tesis, haciéndola fiable.

Por lo anterior, me permito autorizar el presente trabajo, ya que reúne los requisitos metodológicos, sustanciales y formales que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad, elementos más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que presente el examen profesional correspondiente.

El reto de futuro para el sustentante es profundizar en el análisis de la información así como el uso de herramientas cualitativas de investigación, así como buscar otros temas concretos para hacer cada día más operativa nuestra joven democracia en un contexto cultural aún autoritario.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi consideración más distinguida y le saludo afectuosamente.

ATENTAMENTE.
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".
Cd. Universitaria, D.F., a 28 de octubre de 2005.

C. MTRA. GRACIELA STAINES.
Profesor adscrito al Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo.

Dedicatorias:

A la Universidad Nacional Autónoma de México, extraordinaria institución académica, forjadora de mi formación profesional.

A mis maestros de la Facultad de Derecho de la UNAM, en agradecimiento a su sabiduría tan generosamente aportada a nosotros, sus educandos.

A la Maestra Graciela Staines Vega, asesora de mi trabajo de investigación, por su valiosa contribución que enriqueció en forma definitiva mis conocimientos jurídicos.

In Memoriam

Al Prof. Juan Carlos Sánchez Sandoval, maestro querido, cimiento indiscutible de mi educación básica.

A mi amado padre Raúl Bernal, mi más grande ejemplo de amor, trabajo, limpieza, tenacidad ante la adversidad.

A mi adorada madre Margarita Rodríguez, autora de mis días, con quien siempre he de estar en deuda por haberme dado la vida.

A mi hermana Laura Bernal, con quien he compartido 21 años de vida y a quien deseo una pronta terminación de sus estudios profesionales.

A Raquel Carrasco, en quien he encontrado una gran amistad por encima del parentesco que nos vincula.

A mis abuelos, tíos, primos y sobrinos que conforman a mi enorme núcleo familiar.

A Ismael Chávez, primo cuya infancia se ha desarrollado a la par de mi carrera.

Al Dr. Héctor Rodríguez Juárez, entrañable amigo.

A todos mis amigos y amigas de la Facultad de Derecho, a quienes también agradezco el hecho de considerarme su amigo.

**“LA DEMOCRACIA EN MEXICO Y LA PROPUESTA ACTUAL DE
REELECCION INMEDIATA DE DIPUTADOS FEDERALES UNINOMINALES”**

I.- INTRODUCCIÓN

I	Surgimiento de la idea.....	1
II	Planteamiento del problema.....	2
	Objetivos.....	2
	Preguntas de investigación.....	3
	Justificación de la investigación.....	3
III	Hipótesis.....	6
IV	Estructura de la investigación.....	7
V	Retrospectivas y alcances de la investigación.....	8
CAPITULO I: NOCIÓN DE DEMOCRACIA.....		12
1.	<i>Definición del Concepto Democracia.....</i>	13
1.1	Raíz etimológica.....	13
1.2	Definición constitucional del concepto democracia.....	13
1.3	Otras definiciones.....	15
1.3.1	Corrientes históricas.....	15
1.3.2	Democracia y liberalismo.....	18
1.3.3	Democracia y socialismo.....	19
1.3.4	Democracia y elitismo.....	20
1.3.5	Significado formal y sustancial de democracia.....	21
1.3.6	Tipología actual de regímenes democráticos.....	23
1.3.6.1	Regímenes presidencial y parlamentario.....	23
1.3.6.2	Sistema de partido.....	23
1.3.6.3	Régimen de partido.....	23
1.3.6.4	Regímenes centrifugos y centrípetos.....	24
1.3.6.5	Democracia autónoma.....	24
1.3.6.6	Modelos ideales.....	24
1.4	Valores de la democracia.....	25
1.4.1	Pluralismo.....	25
1.4.2	Tolerancia.....	26
1.4.3	Competencia regulada.....	26
1.4.4	Principio de mayoría.....	27
1.4.5	Legalidad.....	27

1.4.6	Derecho de las minorías.....	28
1.4.7	Igualdad	29
1.4.8	Ciudadanía.....	29
1.4.9	Soberanía Popular	29
1.4.10	Relación de dependencia de los gobernantes con relación a los gobernados.....	30
1.4.11	Representación.....	30
1.4.12	Revocabilidad de los mandatos	31
1.4.13	Paz social.....	31
1.4.14	Convivencia de la diversidad.....	31
1.4.15	Participación.....	32
1.4.16	Procesamiento de los intereses diversos.....	32
1.4.17	Inducción a la organización.....	33
1.4.18	Gobernabilidad con apoyo de los ciudadanos.....	33
1.4.19	Derechos individuales.....	33
2.	Modelos democráticos.....	34
2.1	Democracia en su acepción clásica.....	34
2.2	Democracia de referéndum.....	35
2.3	Democracia participativa.....	35
2.4	Democracia pluralista.....	35
2.5	Democracia directa y democracia representativa.....	37
3.	Modelos de democracia representativa.....	39
3.1	Antecedentes de la democracia representativa.....	39
3.2	Evolución de la representación.....	41
3.2.1	La República.....	45
3.2.2	Características de los gobiernos representativos.....	47
3.2.3	Características de las democracias representativas.....	51
3.2.3.1	Los representantes.....	52
3.2.4	Modelo de democracia de consenso. El caso de Suiza y Bélgica.....	53
3.2.5	Modelo de democracia representativa. El caso de estados Unidos.....	56
3.2.6	Modelo de democracia representativa. El caso de Canadá.....	57

3.2.7	Modelo de democracia representativa.....	58
	El caso de México	
4	Conclusiones.....	61
 CAPÍTULO II: DEMOCRACIA EN MÉXICO		
1.	Marco Jurídico de la Democracia en México.....	67
1.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	67
1.1.1	Artículo 3º.....	67
1.1.2	Artículo 40.....	69
1.1.2.1	La república como forma de gobierno.....	69
1.1.2.2	La representatividad.....	69
1.1.2.3	La democracia.....	70
1.1.2.4	El federalismo.....	70
1.1.2.5	La libertad y la soberanía de los Estados.....	71
1.1.3.	Artículo 41.....	71
1.1.3.1	Ejercicio de la soberanía.....	72
1.1.3.2	Renovación periódica de los poderes ejecutivo y legislativo.....	72
1.1.3.2.1	Partidos políticos.....	72
1.1.3.2.2	IFE.....	74
1.1.3.2.3	Sistemas de medios de impugnación.....	75
1.1.4	Artículo 73.....	75
1.1.4.1	Clasificación de los facultades del Congreso.....	76
1.1.4.1.1	Legislativas.....	76
1.1.4.1.2	Administrativas.....	77
1.1.4.1.3	Jurisdiccionales.....	78
2.	Instituciones.....	78
2.1	Instituto Federal Electoral.....	78
2.1.1	Naturaleza Jurídica.....	79
2.1.2	Fines.....	80
2.1.3	Integración.....	81
2.1.3.1	Estructura Centralizada.....	81

2.1.3.2	Estructura Descentralizada.....	83
2.1.4	Actividades.....	84
2.2	Partidos Políticos.....	85
2.2.1	Concepto de partido político.....	86
2.2.1.1	Etimológico.....	86
2.2.1.2	Jurídico.....	86
2.2.2	Origen.....	87
2.2.3	Funciones.....	89
2.3	Agrupaciones Políticas Nacionales.....	91
3.	<i>Congreso de la Unión.....</i>	91
3.1	Naturaleza Jurídica.....	92
3.2	Integración.....	93
3.2.1	Cámara de Diputados.....	93
3.2.2	Facultades Exclusivas.....	95
3.2.3	Cámara de Senadores.....	96
3.2.4	Facultades Exclusivas.....	97
3.3	Periodos de trabajo.....	99
4.	<i>Conclusiones.....</i>	99

CAPÍTULO III: LA NO REELECCIÓN INMEDIATA DE DIPUTADOS FEDERALES.

1.-	<i>Antecedentes de la no reelección legislativa inmediata.....</i>	106
1.1	Antecedentes Constitucionales.....	107
1.1.1	Constitución de Cádiz de 1812.....	107
1.1.2	Constitución de Apatzingán de 1814.....	108
1.2	Antecedentes No constitucionales.....	108
1.2.1	Congreso de Chilpancingo.....	108
1.2.2	Acta de Casa Mata.....	108
1.2.3	Reformas de 1933.....	108
1.2.3.1	Origen de la reforma.....	109
1.3	Efectos de la reforma constitucional de 1933.....	114
1.3.1	Efectos hacia el poder legislativo.....	114
1.3.2	Efectos hacia el interior de la cámara Baja.....	115

2.-Objetivos de la reimplantación de la reelección legislativa inmediata.....	116
--	------------

3.-Ventajas de la reelección legislativa inmediata.....	117
--	------------

3.1	Relación con los electores.....	117
3.2	Profesionalización de los legisladores.....	117
3.2.1	Definición del concepto profesionalización.....	118
3.2.2	La especialización.....	121
3.3.	Relación con los electores.....	123
3.4.	Fortalecimiento del Congreso.....	123
3.5	Administración de las carreras políticas por los partidos.....	124

4.-Argumentos en contra de la reimplantación de la reelección legislativa inmediata.....	125
---	------------

4.1	Formación de cacicazgos.....	126
4.2	Conducta individualista contra cohesión parlamentaria.....	126
4.3	Pérdida de la disciplina parlamentaria.....	127
4.4	Formación de corrupción.....	127
4.5	No renovación de élites.....	127
4.6	Debilitamiento de la clase política.....	128

5.-Propuestas para su implementación.....	128
--	------------

5.1	Contenido de las propuestas.....	128
5.2	Elementos de viabilidad.....	130

6.-Conclusiones.....	131
-----------------------------	------------

CAPITULO IV. LA PROPUESTA DE REELECCIÓN INMEDIATA DE DIPUTADOS FEDERALES EN INICIATIVAS DE LEY

1.- Antecedente inmediato a 1998: la propuesta del Partido Popular Socialista... 	136
--	------------

1.1	Contenido de la propuesta de 1964.....	137
1.2	Posturas e intervenciones frente a la propuesta de 1964.....	138
1.3	Resultados de la propuesta.....	140

2.- Iniciativas presentadas al respecto de 1998 a 2004.....	142
2.1 Coincidencias en las propuestas legislativas.....	148
2.1.1 Reelección legislativa inmediata limitada.....	148
2.1.2 Restricción a los diputados propietarios para reelegirse como suplentes..	149
2.1.3 Libertad a los diputados para reelegirse como plurinominales.....	149
2.1.4 Restricción a los partidos políticos para presentar candidaturas	
Excedentes.....	150
2.2 Diferencias en las propuestas.....	150
2.3 Factores predominantes.....	150
3.- Análisis comparativo de las propuestas con el marco teórico.....	
3.1 Confrontación comparativa.....	152
3.1.1 Coincidencias con la propuesta de López Rubí.....	152
3.1.2 Coincidencias con la propuesta de Miguel Carbonell.....	155
3.1.3 Coincidencias con la propuesta de Fernando Dworak.....	157
3.1.4 Factores predominantes.....	159
4.- Estado actual de la discusión (febrero de 2005).....	160
4.1 Discusión en el Senado.....	161
4.2. Posturas a favor.....	161
4.2.1 César Jáuregui Robles:.....	161
4.2.2 Demetrio Sodi de la Tijera.....	163
4.2.3 Genaro Borrego Estrada.....	164
4.2.4 Sara Isabel Castellanos Cortés.....	166
4.2.5 Silvia Hernández Enríquez	167
4.2.6 Jorge Zermeño Infante.....	168
4.2.7 Ricardo Gerardo Higuera.....	168
4.2.8 Javier Corral Jurado.....	169
4.3 Posturas en Contra.....	170
4.3.1 Dulce María Sauri Riancho.....	170
4.3.2. Humberto Roque Villanueva.....	173
4.3.3 César Raúl Ojeda Zubieta.....	175
4.3.4 Luisa María Calderón Hinojosa.....	176
4.3.5 Oscar Cantón Zetina.....	177
4.3.6 David Jiménez González.....	179
4.4. Resultados de la discusión.....	180

5.- Entrevistas de fondo sobre la reelección legislativa inmediata.....	183
5.1 Entrevista al Lic. Omar Fayad Meneses.....	183
5.2 Entre vista al Lic. Olaf Hernández.....	188
6.- Conclusiones.....	196
CONCLUSIONES GENERALES.....	202
GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	210
FUENTES CONSULTADAS.....	211
Bibliografía.....	211
Hemerografía.....	213
Diccionarios.....	215
Legislación.....	215
Fuentes Electrónicas.....	215
Otras.....	216
Documentos.....	216
Entrevistas.....	216
Video.....	216

ANEXOS

I. Iniciativas de ley

1.- Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ampliar el periodo de las Legislaturas y permitir la reelección de diputados; Presentada por el Diputado Omar Fayad Meneses, del Partido Revolucionario Institucional.

2.- Iniciativa con proyecto que reforma los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reelección legislativa, presentada por el Senador Demetrio Sodi de la Tijera a nombre de varios senadores.

II. Índice del Diario de Debates del Senado de la República del 10 de febrero de 2005.

III. Instrumento de entrevista.

INTRODUCCIÓN

I. Surgimiento de la idea; II. Planteamiento del Problema: a) Objetivos, b) Preguntas de Investigación, c) Justificación de la investigación; III. Hipótesis; IV. Estructura de la investigación; y, V. Retrospectiva y alcances de la investigación.

En este apartado expondré los motivos y el proceso que dieron origen a este trabajo, cómo se fue estructurando desde su inicio, así como lo que ha dejado en mi persona.

I. Surgimiento de la idea

Hoy es posible concluir y afirmar que los mandatos que conciernen a un legislador son al menos tres y responden a lógicas distintas: el primero, va acorde con la conciencia del individuo, que actúa conforme a sus ideologías, convicciones, creencias, etcétera; es la lógica que respalda las candidaturas independientes y en México están prohibidas; el segundo, responde a una lógica de gestión de las demandas y directrices del electorado; y finalmente el tercero, la lógica respaldada en la hegemonía de los partidos políticos, en la cual la actividad del legislador debe encuadrarse en los lineamientos, estatutos y estructuras de su partido. Por lo que he podido constatar en medios de comunicación y preguntas directas, estas diferencias de conceptos y principios son desconocidas por muchos ciudadanos quienes consideran al legislador como un gestor directo para sus demandas y planteamientos, lo cual genera una confusión de origen tanto en las expectativas del elector como en la oferta del legislador, generando frustración para los primeros y desprestigio para los segundos.

Además del desconocimiento generalizado de lo anterior, sería importante conocer de antemano cuál es la lógica a la que el diputado ya electo debe apegarse de acuerdo con nuestro sistema político reflejado en las normas correspondientes. Así mismo, conocer con qué conocimientos, medios y elementos cuenta para hacer un trabajo eficaz respecto a su labor legislativa y al mismo tiempo cumplir con otros objetivos en su localidad o circunscripción; en resumen, cuáles son los indicadores objetivos del desempeño de su labor.

Así, por un lado, nos encontramos frente a la percepción general de desprestigio de la función legislativa sin criterios de evaluación claros y conocidos y, por el otro sabemos que existen legisladores y legisladoras que realizan un arduo y constante trabajo legislativo profesional, en muchas ocasiones merecedor de ser proseguido, reflejándose en la reelección para un periodo posterior inmediato, basado en el mismo origen electoral y territorial.

La idea de permitir la reelección inmediata de diputados federales, se ha propuesto básicamente por teóricos y los mismos legisladores. Son varios los argumentos presentados en su favor, destacando principalmente el dar continuidad a los trabajos legislativos y profesionalizar la carrera legislativa, señalando además que la no-reelección de diputados, es un principio contrario a la idea de democracia, por no permitir ejercer a la base electoral el derecho de voto.

Del análisis de dichos argumentos e ideas manifestadas en pro de la reelección de diputados, surgió en mi persona la idea de primero, de buscar la definición de los mandatos que rigen nuestro sistema; luego, el fundamento de cada postura en el caso de la reelección de los diputados federales uninominales para un periodo posterior inmediato; así como su impacto en la lógica del trabajo legislativo, para, con todo ello, mediante esta investigación conocer cómo se relaciona este fenómeno con la idea de democracia, si la aplicación del principio de no-reelección inmediata de diputados federales es o no democrática. Definir si existen o no impedimentos legales y políticos para la reelección inmediata de diputados federales, así como las principales consecuencias por la no-aplicación de este principio: La base central de la investigación a partir de las principales propuestas sólidas al respecto.

II. *Planteamiento del Problema*

a) *Objetivos*

1. Bosquejar los principales elementos de los modelos democráticos, especialmente el del modelo representativo.

2. Verificar si el principio de no-reelección inmediata de diputados federales uninominales en México es un elemento opositor a la idea de democracia representativa, planteado en nuestra Constitución
3. Analizar el marco jurídico que impide la reelección inmediata de diputados federales en México, y de que manera influyen los fines y propósitos de las instituciones que forman parte de la democracia representativa.
4. Conocer y sistematizar las diferentes propuestas en pro y en contra de la reelección inmediata de los legisladores federales desde 1998 a 2004.
5. Analizar si el sistema político mexicano es acorde a la reelección inmediata de diputados federales.

b) Preguntas de Investigación

1. ¿Cuáles son los principales modelos democráticos?
2. ¿Cuáles son los principales elementos del modelo democrático representativo?
3. ¿La aplicación del principio de no-reelección a la sucesión de diputados federales uninominales en México, es un elemento contrario a la idea de democracia?
4. ¿Qué normas permiten la reelección mediata y que normas prohíben la reelección inmediata?
5. ¿Cuáles han sido los elementos permanentes de las principales propuestas y cuales se han desestimado?
6. ¿Cuáles son los argumentos en pro y en contra de las propuestas respecto de la reelección inmediata de diputados federales?
7. ¿Cuál es el estado actual de la discusión sobre la reelección inmediata de diputados federales?

c) Justificación de la investigación

La Revolución Mexicana de 1910, entre los primeros movimientos armados trascendentales en América Latina, sustentó su razón de ser en el deseo de implantar en nuestro país un verdadero régimen democrático, lo cual parecía una tarea imposible de labrar debido a las prolongadas y sistemáticas

reelecciones del presidente Porfirio Díaz. La revolución fue por definición antireeleccionista en el terreno político, pero contenía muchos otros elementos económicos y sociales.

Desde el inicio de la lucha política mediante la creación del Centro Antirreeleccionista de México, hasta la redacción de su Manifiesto a la Nación, conocido entonces y hasta nuestros días como Plan de San Luis¹, don Francisco I. Madero, hizo notar en sus líneas que solo mediante la supresión de las reelecciones presidenciales y el respeto al sufragio efectivo, el país podría salvarse de una miseria mayor de la que ya había propiciado la dictadura del anciano presidente y solo de esa manera podría implantarse un régimen democrático en nuestro país. Así, además de las promesas de restitución ejidal a los campesinos, entre otras, el principio de no-reelección presidencial fue enarbolado como bandera del movimiento revolucionario de 1910, cabe destacar que dicho principio no incluía la reelección de otros cargos pues el foco era la Presidencia de la cual manaban todas las decisiones y cargos, normativa y extranormativamente, aquél era un México hiperpresidencialista, ciertamente no democrático.

Al finalizar el movimiento revolucionario, con estos antecedentes y con un Congreso Constituyente convocado por don Venustiano Carranza en 1916, se promulgó la nueva Constitución que entraría en vigor a partir de 1917, la cual, entre sus reformas centrales prohibió la reelección presidencial. Desde entonces el tema de la reelección, quedó marcado como la causa de una revolución que costaría la vida de un millón de personas y como el sustento principal de las dictaduras. Aun cuando en 1928, el Congreso aprobó nuevamente la reelección presidencial, a la muerte del General Álvaro Obregón, primer presidente reelecto en el México posrevolucionario la restricción al tema de la reelección cobró más fuerza. Se ha señalado que en 1933, con el objeto de fortalecer el presidencialismo y debilitar al Congreso, el principio de la no-reelección se amplió hasta los legisladores².

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Edit. Porrúa, 1997, 20ª edición, Págs. 732-739

² González Chávez Jorge, *Reelección Inmediata de legisladores*, México, Cámara de Diputados, 2000., p. 9

El tema de la reelección legislativa ha sido materia de discusión intermitente desde 1933³, encontrándose propuestas de implantarlo o modificarlo a nivel constitucional. En el debate se plantean los beneficios de implantarla, entre ellos, la continuidad de los trabajos legislativos, la profesionalización de la carrera legislativa y el ejercicio del derecho al voto por parte de los electores. Aunado a ello, habría que agregar que los politólogos han señalado que el mismo artículo 59 Constitucional, que es el fundamento jurídico de la no-reelección legislativa, es antidemocrático, pues no solo propicia debilitar al Congreso frente al Ejecutivo, sino representa un obstáculo al libre ejercicio del voto de los mexicanos, para determinar qué legisladores deben continuar en el recinto legislativo de San Lázaro por su ardua y profesional labor legislativa.

Además de la perspectiva histórica queda entonces en el centro de la discusión, el debate sobre la democracia y el mandato representativo, por ello se considera que es de importancia que el electorado, fuente primaria de la representación popular, tenga una noción amplia de la democracia y sus diferentes modelos, en especial del modelo de democracia representativa, eje central de nuestro sistema político; es necesario que conozca los valores y fuentes que la conforman, su marco jurídico; así como dilucidar si la reelección legislativa y no la del poder ejecutivo, violenta en forma alguna el principio histórico-político de Sufragio Efectivo. No reelección. Esta es la finalidad del presente trabajo, conocer de manera sistematizada los argumentos en pro y en contra de las diferentes iniciativas y propuestas de reelección de diputados para que la ciudadanía decida si en México debe o no, incorporarse la reelección de diputados a nivel constitucional, de acuerdo con los antecedentes históricos, las circunstancias actuales del trabajo legislativo y el modelo de democracia representativa que requiere el México del siglo XXI. Así, en la investigación, los lectores podrán tener un panorama más amplio del concepto democracia

³ Cabe aclarar al lector que la presente investigación toma en cuenta las iniciativas para implantar la reelección legislativa inmediata, desde 1998 a la actualidad

representativa y además profundizar en la carrera legislativa y en el estado de la discusión y el marco jurídico respecto a la reelección.

Uno de los problemas reales de la no reelección inmediata de diputados, es la discontinuidad de los trabajos legislativos, la calidad y cantidad de las leyes, En numerosas ocasiones las iniciativas fracasan o se congelan por que los legisladores reciben nombramientos en la administración pública, por que sus carreras políticas caen en desgracia o porque ellos mismos se mueven en búsqueda de lograr ascensos más prósperos en su carrera política. La investigación pretende ofrecer alternativas para subsanar los efectos de dicha discontinuidad en aras de mejorar el trabajo legislativo así como establecer los criterios, elementos y requisitos de la profesionalización de la carrera legislativa.

III. Hipótesis.

1. La no-reelección inmediata de los diputados federales uninominales en México representa una oposición a la idea de democracia, pues con ello se limita el derecho al voto de los electores, para manifestar así su decisión de mantener en el Congreso de la Unión o no, a sus representantes de acuerdo con su desempeño legislativo.

2. La aplicación del principio de no-reelección inmediata de los diputados federales uninominales en México, constituye un serio obstáculo para que en la Cámara de Diputados se tenga una continuidad en los trabajos legislativos, así como también impide que se tenga una profesionalización de la carrera legislativa, todo ello impactando en la calidad del trabajo legislativo.

3. Algunos factores que influyen en México para la no reelección inmediata de los diputados federales son las restricciones jurídicas, la falta de claridad de los propósitos y fines del modelo y las instituciones democráticas en México, así como selección y nombramientos de los legisladores en la administración pública, en sus diferentes niveles.

IV. Estructura de la investigación.

Esta investigación buscó en todo momento apoyarse en fuentes documentales primarias, utilizando un método comparativo y analítico para correlacionar propuestas y argumentos así como para seleccionar aquellos mejor sustentados.

En el primer capítulo, se describirá un panorama general del concepto democracia, dado que dicho concepto será una variable a tratar en el presente trabajo de investigación. A través de las líneas componentes de este primer capítulo se expondrán las principales definiciones que existen del concepto democracia, tanto jurídicas como etimológicas así como las diferentes corrientes que existen en la doctrina de este concepto; todo ello, a fin de conocer los elementos esenciales de los diferentes modelos democráticos así como los que componen la democracia en México, y analizar así, si la no-reelección inmediata de diputados federales uninominales es contraria a este concepto.

En el segundo capítulo, se expondrá un panorama general de la democracia en México, iniciando con el marco jurídico que la envuelve, para posteriormente hacer mención de las instituciones que forman parte de ella, tanto partidos políticos como instituciones electorales; finalmente se mencionará, como parte integradora de la democracia en nuestro país, al Congreso de la Unión, destacando su integración bicameral, sus facultades generales, las facultades exclusivas de cada recinto así como la integración y facultades de la comisión permanente.

En el capítulo tercero se analizarán las posturas de teóricos acerca de la reimplantación de la reelección legislativa inmediata en nuestro país, en donde habrán de señalarse los antecedentes de la no reelección legislativa inmediata, los efectos de esta restricción, los objetivos de la reimplantación de la reelección legislativa inmediata, los argumentos en contra de la reelección legislativa, el contenido de las propuestas de reimplantación y así como los elementos de viabilidad que exponen los teóricos en caso de concretarse dicha reimplantación.

Finalmente en el capítulo cuarto, se expondrán las últimas propuestas legislativas que han existido a este respecto a partir de 1998, destacando el número de las mismas, las principales características de su contenido, y el estado actual de la discusión de esta reforma, para que en la parte final de la investigación, se realice un balance general y obtener así las pertinentes conclusiones respecto a esta reforma constitucional.

V.- Retrospectiva y alcances de la investigación.

El presente trabajo de investigación ha dejado en mi persona varias enseñanzas de vida, además de la satisfacción de verlo finalmente concluido. Sin duda me permitió conocer a fondo un interesante tema político recurrente y de actualidad en nuestro país, superando ampliamente las nociones con las que lo inicié, por ejemplo en la capacidad diferenciar los distintos mandatos que existen y la importancia de su aplicación; igualmente el propio concepto de reelección que pareciera tan sencillo. Los conocimientos adquiridos en ese trance indudablemente han contribuido al enriquecimiento de mis nociones desde varios puntos de vista y no solamente el jurídico.

El trabajo asiduo con mi asesora, la maestra Graciela Staines, me deja el reconocer y apreciar la utilidad e importancia de definir una metodología, de conocer y hacer uso de las diferentes herramientas de investigación, empezando por la búsqueda de la información, la delimitación del tema y sobre todo el definir un enfoque novedoso en forma y fondo. Por primera vez comprendí la importancia de los enfoques tanto cualitativos como cuantitativos, aspectos que no encontré con frecuencia en otros trabajos analizados. El proceso de mejorar las formas de estudio, descubrir las fuentes autorizadas y acceder a ellas fue una enseñanza importante.

Asimismo, es importante destacar que la aparición de nuevos datos arrojados por las fuentes consultadas en la revisión literaria de esta investigación, como el estado actual de la discusión para reelegir en forma consecutiva diputados federales, permitió que el capitulado original de esta investigación se nutriera y perfeccionara. El rigor en la selección y búsqueda de

fuentes fue una prioridad de mi asesora de tesis que hoy comprendo y comparto plenamente.

La revisión de la literatura sobre la reelección consecutiva de legisladores estuvo enfocada en fuentes especializadas, en artículos, y en propuestas legislativas. La búsqueda de estos materiales se realizó en las bibliotecas de la Facultad de Derecho de la UNAM, del Senado de la República, del Colegio de México, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Cámara de Diputados, siendo estas dos últimas en donde se encontró un mayor número de fuentes especializadas. Asimismo, debido a que algunos temas de la investigación no pertenecen al ámbito jurídico, se recurrió también a realizar búsquedas en la biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública. Cabe señalar que en la búsqueda de datos específicos, se pudo apreciar que algunos no están al alcance inmediato del público, por lo que en muchas ocasiones se recurrió a otras fuentes de información.

En esta revisión literaria no solo se encontraron argumentos en favor de la reelección consecutiva de legisladores, sino conceptos que a la vez me brindaron la oportunidad de investigar en disciplinas distintas a la jurídica, a fin de encontrar elementos que pudieran aportarse al ámbito jurídico-legislativo.

Asimismo, considero que el presente trabajo de investigación contribuyó en forma definitiva a mejorar mis formas de organización, clasificación, correlación y análisis, pues tuve acceso a nuevas estrategias de conocimiento, como lo fueron los organizadores gráficos. Esto permitió una perspectiva nueva del objeto de estudio, más amplia y profunda pero al mismo tiempo especializada, enfocada. Desarrolla así habilidades de análisis y síntesis siempre con una orientación me permitió mejorar mucho mi percepción del tema estudiado.

En un principio, la elaboración del presente trabajo de investigación partía de varias ideas del conocimiento general o colectivo, entreveradas o demasiado vagas. Desde una noción básica de democracia, sin presencia de los diversos mandatos ni dudas expresas por su aplicación u operación real en México. No se distinguían las diversas lógicas de representación, ni la

afectación e intereses del sistema de partidos. El tema de la profesionalización legislativa estaba del todo ausente.

El trabajo de investigación me hizo comprender la importancia contextual de este tema, dado que se trata de un elemento de la consolidación democrática. En un principio, cuando pensaba que el problema sólo estaba enfocado a su vinculación con la idea de democracia, no imaginaba su magnitud ni la riqueza de los elementos que giran a su alrededor. Sus antecedentes, sus efectos, sus ventajas y su importancia en sí misma, dieron un giro sustancial a los conceptos e ideas que sobre este tema tenía.

En este orden de ideas, la investigación me permitió adquirir un conocimiento detallado acerca de la democracia, su evolución histórica, las características que reviste, sus valores, sus compatibilidades con nuestro marco jurídico y las características que revisten sus principales modelos. Con base en esta experiencia de aprendizaje, y el conocimiento de los diferentes modelos contemporáneos, las nociones de democracia, participación política y representación, aspectos clave en el presente trabajo de investigación, fueron notablemente cambiadas y enriquecidas, lo que me permitió a la postre, vincular con menor dificultad el tema de la reelección consecutiva de diputados federales con la idea de democracia.

En esta investigación fue necesario profundizar en el modelo de democracia representativa, dado que este modelo adoptado por varios países, se erige como eje central de nuestro sistema político. En esa etapa tuve la oportunidad de conocer no sólo los rasgos característicos del modelo en mención, sino los de nuestro propio sistema político, en donde se realizó un análisis de sus formas concretas a fin de verificar si son compatibles con la reelección consecutiva de legisladores.

Para efecto de enriquecer el análisis documental, optamos por el enfoque cualitativo, técnica no usual en las tesis de licenciatura realizadas por los alumnos de la Facultad de Derecho; se incluyeron entrevistas de fondo con especialistas en el tema de la reelección legislativa inmediata a fin de fortalecer al aparato crítico de esta investigación y sobre todo las conclusiones. Del

análisis de las propuestas legislativas, se pudo apreciar que la más completa fue la presentada el 4 de abril de 2003 ante la Cámara de Diputados, lo que nos dio pauta para poder entrevistar a su autor sobre el tema de la reelección legislativa inmediata. El trabajo sobre el instrumento también fue una experiencia novedosa que me deja retos para mi desarrollo profesional futuro, hoy se la dificultad de encontrar las preguntas más adecuadas en tiempo forma y materia, coherentes con el tema.

Finalmente es necesario agregar que en el curso de la investigación, pude observar temas inherentes y colaterales a la reelección legislativa inmediata de los que a futuro pueden desprenderse otras investigaciones, como lo son las legislaciones internas de los partidos políticos y la influencia que ejercen sobre sus miembros en la toma de decisiones legislativas.

Deseo dejar constancia que el presente trabajo de investigación, no sólo ha tenido una importancia cognoscitiva, sino también en el desarrollo de habilidades para la vida y estrategias de trabajo concretas. Sin duda, en el contexto de un año particularmente difícil en diferentes planos individuales, la realización de esta investigación ha sido una de mis mejores experiencias. Nuevamente gracias a mi asesora, pues sin su dirección férrea pero amable y sus aportaciones, todo este proceso de renovación y formación no hubiera sido posible.

CAPITULO I: NOCIÓN DE DEMOCRACIA

1. Definición del Concepto Democracia; 1.1 Raíz etimológica; 1.2 Definición constitucional; 1.3 Otras definiciones; 1.3.1 Corrientes históricas; 1.3.2 Democracia y liberalismo; 1.3.3 Democracia y socialismo; 1.3.4 Democracia y elitismo; 1.3.5 Significado formal y sustancial de democracia; 1.3.6. Tipología actual de regímenes democráticos; 1.3.6.1 Regímenes presidencial y parlamentario; 1.3.6.2 sistema de Partido; 1.3.6.3 Régimen de partido; 1.3.6.4 Regímenes centrífugos y centripetos; 1.3.6.5 Democracia Autónoma; 1.3.6.6 Modelos ideales; 1.4 Valores de la democracia; 1.4.1 Pluralismo; 1.4.2 Tolerancia; 1.4.3 Competencia regulada; 1.4.4 Principio de mayoría; 1.4.5 Legalidad; 1.4.6 Derecho de las minorías; 1.4.7 Igualdad; 1.4.8 Ciudadanía; 1.4.9 Soberanía Popular; 1.4.10 Relación de dependencia de los gobernantes con relación a los gobernados; 1.4.11 Representación; 1.4.12 Revocabilidad de los mandatos; 1.4.13 Paz social; 1.4.14 Convivencia de la diversidad; 1.4.15 Participación; 1.4.16 Procesamiento de los intereses diversos; 1.4.17 Inducción a la organización; 1.4.18 Gobernabilidad con apoyo de los ciudadanos; 1.4.19 Derechos individuales; 2.- Modelos democráticos; 2.1 Democracia en su acepción clásica (democracia ateniense; 2.2 Democracia de referéndum; 2.3 Democracia participativa; 2.4 Democracia pluralista; 2.5 Democracia directa y democracia representativa; 3.- Modelos de democracia representativa; 3.1 Antecedentes de la democracia representativa; 3.2 Evolución de la representación; 3.2.1 La República; 3.2.2 Características de los gobiernos representativos; 3.2.3 Características de las democracias representativas; 3.2.3.1 Los representantes; 3.2.4 Modelos de democracia representativa. El caso de la Gran Bretaña; 3.2.5 Modelo de democracia de consenso. El caso de Suiza y Bélgica; 3.2.6 Modelo de democracia representativa. El caso de Estados Unidos; 3.2.7 Modelo de democracia representativa. El caso de Canadá; 3.2.8 Modelo de democracia representativa. El caso de México; 3.2.9 Ventajas y desventajas que ofrecen la democracia directa y la democracia representativa; 4.- Conclusiones.

CAPITULO I: NOCIÓN DE DEMOCRACIA

1. Definición del concepto Democracia

Es importante para los lectores de esta investigación, el que hagan de su conocimiento las definiciones de los conceptos a los cuales se hará referencia en el marco teórico de esta investigación. Así, los lectores podrán tener un panorama más claro sobre los temas que han de tratarse a lo largo de su lectura y emitir su particular punto de vista al final de la misma. De esta forma, consideramos pertinente mencionar primeramente al concepto democracia, señalando las definiciones que al respecto existen, tanto etimológica como jurídica, para posteriormente dar a conocer cuáles son los valores que la integran y cuáles son las diferentes corrientes democráticas que maneja la doctrina al respecto.

1.1 Raíz etimológica.

El significado etimológico de la palabra democracia, proviene de dos vocablos de origen griego: *demos*, pueblo, y *kratos*, autoridad, que en conjunto significan "gobierno del pueblo". Y aun cuando es de la antigua Grecia el origen de tan mencionada palabra, existía una enorme contradicción en aquel lugar, pues el concepto "pueblo" para los griegos, no tomaba en cuenta a los esclavos y a las mujeres. Cabe recordar que durante las llamadas asambleas, todos los hombres se reunían para determinar y votar que leyes habrían de regir sus destinos, sin tomar en cuenta en tan congregadas reuniones al género femenino.

1.2 Definición constitucional del concepto democracia.

Para exponer una definición jurídica del concepto democracia, consideramos importante mencionar dos textos al respecto: el primero, señalado en el Diccionario Jurídico Mexicano, y el segundo, el concepto cuyas

características son descritas por el texto del inciso "a" de la fracción segunda del párrafo segundo de artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nos señala el Diccionario Jurídico Mexicano, que la democracia "...es la doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos - principio que enuncia la frase el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo-, régimen caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio"⁴.

Por otro lado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, CPEUM), también expone una definición del concepto democracia, en el cuál básicamente describe las características que debe tener dicho concepto.

Si bien el artículo 40 constitucional es el fundamento jurídico que rige nuestro sistema de gobierno al señalar que "*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos*", en el texto del inciso "a" de la fracción segunda del párrafo segundo del artículo tercero de la CPEUM, señala que la democracia deberá entenderse "no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

Para ello conviene entonces señalar en este espacio que la democracia como forma de gobierno, debe concebirse como un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno - lo que hay que gobernar- sino también el sujeto que gobierna. Y el principio constitutivo de la Democracia es el de la soberanía popular o en otros términos, el único soberano legítimo es el pueblo"⁵.

Ahora bien, el artículo 3º constitucional señala también en su texto, que tampoco debe entenderse a la democracia únicamente como un régimen político, por lo cual, es de considerar la definición de este concepto. De esta

⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999, p. 92

⁵ Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*; México, Instituto Federal Electoral 2001, 5ª Ed., Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, p.15

manera, la democracia como sistema político, es un mecanismo que permite a los integrantes de una nación elegir a sus representantes. Así mediante el elemento constitucional de la elección, se proporciona a los pobladores la posibilidad de elegir a sus gobernantes.

1.3 Otras definiciones.

1.3.1 Corrientes históricas.

En la teoría contemporánea de la democracia existen tres corrientes históricas respecto del vocablo: la corriente aristotélica, la corriente medieval de derivación romana, y la teoría moderna, conocida como teoría maquiavélica, nacida con el surgimiento de del estado moderno en las grandes monarquías⁶.

La corriente aristotélica fue acogida en toda la tradición del pensamiento occidental, al menos hasta Hegel, época a la que llega debilitada. Esta tipología define a la democracia como una forma de gobierno, el gobierno del pueblo, el gobierno de todos los ciudadanos, o bien, el gobierno de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía. Este gobierno así planteado, se distingue de la monarquía porque en esta última gobierna una sola persona, y de la aristocracia, por ser unos pocos quienes ejerzan el poder político. Asimismo, la tipología aristotélica que distingue formas puras y formas corruptas, señala que los gobiernos de las mayorías, en donde quien ostenta el poder gobierna de acuerdo con el interés general o con el interés propio, reciben el nombre de *politia*, mientras que la democracia, concepto asignado a las formas corruptas, es definido a la vez como el gobierno de los pobres, opositor a la monarquía y a la oligarquía, siendo por lo tanto, gobierno de una parte contra la otra. De dicho concepto planteado por Aristóteles, se distinguen cinco formas:

1.-Ricos y pobres participan en el gobierno en condiciones de paridad (la mayoría es popular únicamente porque la clase popular es mas numerosa);

⁶ Bobbio, Norberto, et. al. *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI editores, 1995, Pág. 441.

2.-Los cargos públicos son asignados sobre la base de un censo muy bajo;

3.-Son admitidos en los cargos públicos todos los ciudadanos excepto los privados de los derechos civiles luego de un procedimiento judicial;

4.-Son admitidos en los cargos públicos todos los ciudadanos sin distinción;

5.-Sean cual fuere los derechos políticos, es la masa y no la ley la que se considera soberana⁷.

La corriente medieval, fue originada en dos pasajes del *Digesto*, siendo los principales, el de Ulpiano y el de Juliano. El primer pasaje expone que el príncipe posee autoridad porque el pueblo es quien se la otorga, y dicho pasaje sirvió para demostrar que, sea cual fuere el detentor del poder del poder soberano, la fuente de este poder era siempre el pueblo, lo que también abrió las puertas a la distinción entre la titularidad y ejercicio del poder. El segundo pasaje señala que el pueblo, no sólo crea el derecho con el voto sino también dando vida a las costumbres, lo que permitió sostener que también allí donde el pueblo había transferido a otros el poder originario de hacer las leyes había conservado siempre el poder de crear derecho a través de la costumbre⁸.

Una destacada obra del pensamiento medieval por su gran número de esbozos, fue el *Defensor Pacis*, en la que Marsilio de Padua afirma y demuestra que el principio de hacer las leyes, en el cuál consiste el poder soberano, concierne únicamente al pueblo, o a su parte predominante, el cual atribuye a otros nada más que el poder ejecutivo. De esta forma, la obra planteaba así que el poder efectivo de instituir o elegir un gobierno concierne al legislador o a todo el cuerpo de ciudadanos, así como le concierne el poder de hacer las leyes y corregir de un modo similar al gobernante o aun de deponerlo cuando esto fuese conveniente para el bien común. De un modo similar, si bien el legislador era la causa primera del estado, el gobernante es la causa secundaria o

⁷ Ibidem. Pág. 442

⁸ Ibidem, Pág. 443

instrumental y ejecutiva, en cuanto a que gobierna por la autoridad atribuida para tal fin por el legislador y según la forma que este le ha dado⁹.

Finalmente, la teoría moderna, surgida de las reflexiones históricas acerca de la contraposición entre reino y república o republica y principado, cuenta con tres principales exponentes: Maquiavelo, Rousseau y Robert Dahl.

Maquiavelo en su obra dedicada al principado, expone que todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, son estados y son, o republicas o principados. Aun cuando la republica en su acepción contra la monarquía no era identificada con la democracia por existir inclusive republicas aristocráticas, en la concepción maquiavélica de la Republica como una forma de gobierno opositora a la monarquía en la que el poder no está concentrado en manos de una sola persona sino distribuido en diferentes cuerpos colegiados a veces contrastados entre sí, se encuentran varios rasgos que contribuyeron a formar la imagen de la democracia moderna. En comparación con la tipología aristotélica, la república no llegó a ser considerada democrática, pero dado su carácter peculiar de "gobierno libre" y opositor a la autocracia, creó un elemento fundamental para la democracia, en la medida en que por democracia se entendía toda forma de gobierno opuesta al despotismo¹⁰.

De las tres formas de gobierno descritas por Montesquieu, república, monarquía y despotismo, la forma de gobierno republicana comprendió tanto la democrática como la aristocrática, pero de los principios propios de la republica destacaba el de la democracia. Para Jean Jaques Rousseau, los ideales republicano y democrático coinciden perfectamente para formar la doctrina de la soberanía popular. De acuerdo con Rousseau, el ideal de estado por él construido, es una democracia que él prefiere llamar "república", y al mismo tiempo que considera a la democracia como una de las tres posibles formas de gobierno de un cuerpo político que, en cuanto tal, o es una republica o no es ni

⁹ Ibidem, Pág. 444

¹⁰ Ibidem, Pág. 445

siquiera un estado sino el dominio privado de este o aquel poderoso que se ha apoderado de él y lo gobierna con la fuerza¹¹.

1.3.2 Democracia y liberalismo.

Durante el Siglo XIX, la discusión en torno a la democracia tuvo lugar a causa del enfrentamiento de dos doctrinas políticas: el liberalismo y el socialismo.

Respecto al liberalismo, el punto de partida para el debate fue un célebre discurso de Benjamín Constant, en el que señaló la diferencia que existe entre la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos. Para Constant, la libertad de los modernos obedece a la libertad individual respecto del estado y en donde se manifiestan concretamente las libertades civiles y políticas, libertad que de acuerdo a su apreciación, debe ser promovida y acrecentada. En cambio, la libertad de los antiguos es la participación directa en la formación de leyes a través del cuerpo político del cual la asamblea de los ciudadanos es la máxima expresión¹².

De esta manera, y a través de la evolución literaria acerca de la democracia se observó que la única democracia compatible con el Estado Liberal -donde se reconocen y garantizan derechos fundamentales como libertad de pensamiento, culto, imprenta, reunión, etcétera- era la democracia representativa o parlamentaria, pues en ambas la tarea de hacer leyes no concierne a todo el pueblo, sino a un cuerpo restringido de representantes elegido por ciudadanos con derechos políticos reconocidos¹³.

De este modo, en la doctrina política del liberalismo la participación en el poder político, considerada no sólo como característica fundamental de la democracia, sino también como un derecho reivindicado y conquistado por el ciudadano frente el Estado absoluto, comprende también el derecho de elegir representantes en el parlamento y de ser elegidos¹⁴.

¹¹ *Ibidem*, Pág. 446

¹² *Ídem*.

¹³ *Ídem*.

¹⁴ *Ídem*.

La libertad de elegir a los representantes miembros de un parlamento, difiere de las libertades civiles en cuanto a que estas son meras facultades de hacer o no hacer –libertades negativas-, mientras que aquella implica una capacidad jurídica específica –libertades positivas-. Asimismo, en la concepción liberal de la democracia, existe un especial acento sobre el hecho de que dicha participación sea libre, como muestra de una expresión y resultado de todas las otras libertades. Así, bajo el concepto liberal, no puede haber democracia sino en donde se reconozcan algunos derechos fundamentales de libertades que posibiliten una participación política guiada por una determinación autónoma de la voluntad de cada individuo¹⁵.

La línea de desarrollo de la democracia en los regímenes representativos, debe orientarse hacia dos vertientes: en la gradual ampliación del voto y en la multiplicación de los órganos de representación. De esta forma, el proceso de la democratización bajo el concepto liberal consiste en una transformación más cuantitativa que cualitativa del régimen representativo¹⁶.

1.3.3 Democracia y socialismo.

Para el socialismo, la democracia representa un elemento integrante y necesario, pero no constitutivo. En este sentido, es un elemento integrante porque el socialismo busca reforzar a la base popular del estado. Es necesario, porque sin el refuerzo popular no podría haber una transformación social. Pero no es un elemento constitutivo porque el socialismo se enfoca más bien al revolucionamiento de las relaciones económicas y no sólo de las políticas.

El proceso de democratización del Estado para el socialismo tiene su punto de partida a diferencia del concepto liberal, en la efectividad del sufragio universal, y dicho proceso se profundiza de dos maneras: mediante la crítica de la democracia representativa, y a través de la demanda de que la participación popular y el poder del control se extienda de los órganos de decisión política a los de decisión económica¹⁷.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Bobbio, Norberto. Op. Cit. Pág. 447

¹⁷ Ídem.

1.3.4 Democracia y elitismo.

A finales del siglo XIX, se formuló una crítica basada exclusivamente en los hechos y no en ideologías por parte de los teóricos de las minorías (Ludwig Gumplowicz, Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto) en la que se expuso que la soberanía popular es un ideal límite y jamás ha correspondido ni puede corresponder a una realidad de hecho, porque en todo régimen político cualquiera que sea su fórmula, es siempre una minoría de personas, llamada por Gaetano Mosca "clase política", la que detenta el poder efectivo¹⁸.

De acuerdo con esta crítica, desde el momento en que el poder está en manos de una minoría, no existe otra forma de gobierno que la oligárquica. Estas elites políticas de acuerdo con Mosca, se distinguen:

- 1.-Por su formación, en aquellas que transmiten su poder de manera hereditaria y las que se alimentan de las clases inferiores;
- 2.-Respecto al ejercicio del poder, en las que lo ejercen sin control y las que están controladas desde abajo.

Esta llamada Teoría de las élites rescata los elementos realistas y no ideológicos que contiene la doctrina tradicional democrática, y hace una redefinición de la democracia que ha terminado por hacerse predominante en la en la actual ciencia política¹⁹.

Desprendido de la teoría de las élites y de acuerdo con Schumpeter, existe democracia donde hay diversos grupos que compiten entre si por la conquista del poder, mediante una lucha que tiene por objeto el voto popular. De este concepto se desprende la importancia del liderazgo en toda formación política, y al mismo tiempo permite distinguir un régimen de otro con base en el modo con que los liderazgos se disputan el poder, señalando que la democracia es aquel régimen en donde la contienda por conquistar el poder se resuelve a favor de quien haya logrado obtener en una libre competencia el mayor número de votos²⁰.

¹⁸ Bobbio, Norberto, Op. Cit., Pág. 448

¹⁹ Ídem

²⁰ Bobbio, Norberto, Op. Cit. Pág. 449

Finalmente, una redefinición de democracia que quisiera tener en cuenta la ineliminable presencia de más clases políticas en competencia entre si debería comprender el examen de tres puntos esenciales: el reclutamiento, extensión y la fuente del poder de la clase política. Respecto al reclutamiento, la clase política solo puede llamarse democrática si su personal es obtenido mediante una libre competición electoral. Respecto de la extensión, cuando este personal es tan numeroso que se divide de manera estable en clase política en el gobierno y clase política en la oposición y no está constituido en un grupo restringido y cerrado que dirige un país mediante comisarios dependientes. Respecto de la fuente, cuando este es ejercido por una clase representativa con base en una delegación renovable periódicamente en el ámbito de una constitución y no en virtud de los dotes característicos del jefe o a partir de la conquista violenta²¹.

1.3.5 Significado formal y sustancial de democracia.

De acuerdo con Bobbio, puesto que la democracia ha sido compatible con varias doctrinas políticas y que éstas han hecho de la democracia un elemento básico de su integración, puede deducirse entonces que la democracia ha sido entendida como un conjunto de reglas procedimentales para la construcción de un gobierno y para la toma de decisiones políticas, mas que como una ideología.

La teoría política contemporánea que ha predominado en los países de tradición democrática- liberal, establece nueve reglas universales de procedimiento, que establecen como llegar a las decisiones políticas, reglas que no se han cumplido cabalmente en ningún régimen histórico por lo que es lícito hablar de regímenes mas o menos democráticos. Dichas reglas a saber son:

²¹ Ídem

1.- El máximo órgano político a quien está asignada la función legislativa debe estar compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente con elecciones de primer o segundo grado por el pueblo.

2.- Junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos.

3.- Los electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, religión, ingresos y sexo.

4.- Todos los electores deben tener igual voto.

5.- Todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión lo más libremente posible.

6.- Deben ser libres también en el sentido de que deben tener alternativas reales.

7.- Tanto para las elecciones de los representantes como para las decisiones del supremo órgano político vale el principio de la mayoría numérica.

8.- Ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría.

9.- El órgano de gobierno debe gozar de la confianza del parlamento o bien del jefe del poder ejecutivo a su vez elegido por el pueblo.

No puede señalarse cuántas de las nueve reglas deben cumplirse para estar frente a un régimen democrático, pero sí puede anotarse que los regímenes que no cumplan con ninguna, no pueden llamarse democráticos.

Aunado al concepto de democracia como procedimiento, se ha ido difundiendo en el lenguaje político otro significado que comprende formas de régimen político como los de los países socialistas, los africanos y los del tercer mundo. Para evitar una confusión, se ha decidido denominar democracia formal al conjunto de reglas universales de procedimiento, y sustancial, a los contenidos inspirados en ideales característicos de pensamiento democrático, en especial, el igualitarismo no solo jurídico sino social, cuando no económico. Sin embargo, y en aras de no continuar redefiniendo un concepto tan complejo, Mcpherson ha mencionado que la democracia en cualquier acepción que se tenga de ella, tiene como finalidad proveer las condiciones para el pleno y libre

desarrollo de las capacidades humanas esenciales de todos los miembros de la sociedad. De esta forma, puede decirse que ambos significados son esencialmente democráticos dependiendo del punto de vista de sus partidarios. Lo mas conveniente sería que el un concepto de democracia reuniera ambos significados, situación que en la practica nunca ha tenido lugar²².

1.3.6 Tipología actual de regímenes democráticos.

La teoría política contemporánea, señala algunas tipologías de los regímenes democráticos. Esta diversidad depende de la variedad de criterios adoptados para la clasificación de las diversas formas de gobierno.

1.3.6.1 Regímenes presidencial y parlamentario.

La diferencia radica principalmente en la relación entre legislativo y ejecutivo, pues mientras en los regímenes parlamentarios la democratización del ejecutivo deviene precisamente de un parlamento electo por el pueblo, en los regímenes presidenciales es el pueblo quién mediante votaciones elige directamente a su titular

1.3.6.2 Sistema de partidos.

Sistema bipartidista: aquel en el que hay al menos dos partidos en la competencia real por el poder político

Sistemas multipartidistas: aquel sistema en el que hay más de dos partidos compitiendo por la conquista del poder político.

1.3.6.3 Régimen de partidos.

Regímenes bipolares: aquellos en los que diversos partidos se agrupan en torno a los dos polos del gobierno y de la oposición.

²² Bobbio, Norberto, Op. Cit. Pág. 451-452

Régimen multipolares: en los que los diversos partidos se disponen hacia el centro y hacia las dos oposiciones, la de derecha y la de izquierda. Esta variante introducida por Sartori ofrece dos ventajas: que los partidos puedan crear alianzas y que exista una diferencia entre sistemas polarizados y sistemas no polarizados.

1.3.6.4 Regímenes centrífugos y centrípetos.

Basado en el criterio de la cultura política, Arend Lijphart distingue primeramente dos tipos de regímenes, centrífugos y centrípetos, señalando posteriormente, y basado en el comportamiento de las élites ha especificado otros dos tipos de democracia que ha llamado "democracia consociativa", y "despolitizada", según que el comportamiento no competitivo de las élites se empalme con una cultura política fragmentada u homogénea.

1.3.6.5 Democracia autónoma.

Gabriel Almond, ha distinguido también tres tipos de democracia, basado en el criterio de la autonomía de los subsistemas, es decir la autonomía de los sindicatos, de los partidos políticos, de los grupos de presión en general.

- a) Con alta autonomía de los subsistemas (Inglaterra y Estados Unidos).
- b) Con limitada autonomía de los subsistemas (Francia, Italia, y Alemania)
- c) Con baja autonomía de los subsistemas (México).

1.3.6.6 Modelos ideales.

Estos modelos son señalados por Robert Dahl, y son:

Democracia madisoniana: consiste en mecanismo de freno al poder y que coincide con el ideal del estado limitado por el derecho del gobierno de la ley contra el gobierno de los hombres.

Democracia poliárquica: busca las condiciones del orden democrático en expedientes de carácter constitucional sino en prerequisites sociales.

Democracia populista: su principio es el de la soberanía de la mayoría²³.

1.4 Valores de la democracia

1.4.1 Pluralismo.

Hoy en día, las sociedades están integradas por el cruce de una amplia diversidad de intereses, ideologías, opiniones, etcétera. De esa amplia diversidad, se origina un escenario en donde existen diferentes corrientes políticas.

Sin embargo, aun con esta amplia diversidad de corrientes y pensamientos, existen quienes consideran que sus grupos políticos preferentes reúnen toda una serie de valores positivos y al mismo tiempo, consideran que los grupos opositores a ellos, encarnan valores negativos; de ahí, que consideren al pluralismo como un mal cuya supresión es necesaria para así consolidar un solo mando que rija los destinos de una sociedad.

Quienes sostienen las razones expuestas para sostener su régimen monolítico, actúan en contra de la democracia y no pueden llamarse partidarios de la misma, pues como señalan Salazar y Woldenberg, "la fórmula democrática parte de reconocer ese pluralismo como algo inherente y positivo en la sociedad que debe ser preservado como un bien en sí mismo. No aspira a la homogeneización ni a la unanimidad por que sabe que la diversidad de intereses y marcos ideológicos diferentes hacen indeseable e imposible –salvo con el recurso de la fuerza- el alineamiento homogéneo de una sociedad"²⁴.

Así, es de importancia también considerar que el pluralismo como valor de la democracia, no sólo permite relatividad las certezas políticas, sino además, al menos en teoría, obliga a tener un procesamiento más racional y cuidadoso de los asuntos de interés público.

²³ Bobbio, Norberto, Op. Cit., Págs. 450-451

²⁴ Salazar, Luis y Woldenberg, José, Op. Cit. Pág. 39

1.4.2 Tolerancia.

Ante la diversidad de ideologías e intereses en una sociedad como la nuestra, no puede hacerse a un lado la presencia de actitudes beligerantes por parte de grupos políticos, cuyo objetivo sea aniquilar o terminar con sus opositores, precisamente por considerar que los valores, principios e ideologías son nocivos para el emprendimiento de sus proyectos.

El código democrático ante esta beligerancia entre grupos e ideologías, impone la tolerancia, la coexistencia, el trato cívico y el intento de apreciar y evaluar en los otros, lo que puede ser pertinente y valioso para los demás.

"El derecho a expresar puntos de vista diferentes, a iniciar debates y a elaborar iniciativas en todos los campos es una conquista para la naturaleza pluralista de la sociedad moderna y la democracia intenta, no solo preservar esos derechos sino ampliarlos y hacerlos efectivos"²⁵.

De esta manera, la aceptación de las ideas y aportación de otros, son una garantía y es condicionante de la democracia.

1.4.3 Competencia regulada.

Si bien en los apartados anteriores se ha expresado la necesidad de la pluralidad y la tolerancia para consolidar el régimen democrático, es necesario saber también que tolerancia, no significa que cada quien diga y haga lo que quiera en el espacio público sin tomar en cuenta a las demás personas, ya que un equívoco concepto de la tolerancia, sólo daría pie a un desgobierno de la sociedad, pues implicaría que por un lado se violentara el principio de orden público y existiese una parcialidad en la toma de decisiones, pues sólo en ciertos sectores de la sociedad y a través también de ciertos grupos, se tomarían decisiones en pro del resto de la sociedad.

²⁵ Ibidem, Pág. 40

“La democracia asume la pluralidad y la tolerancia pero reconoce que dada la necesidad de gobernabilidad que requiere una sociedad es necesario optar por las diferentes propuestas que se encuentran en juego”.²⁶

De esta manera, el código democrático impone al mismo tiempo que los valores anteriores tengan una competencia regulada que reproduzca la pluralidad, mediante fórmulas civilizadas, sin violencia, apegada a derecho, y capaz de reproducir la coexistencia en la diversidad sin desgarrar el tejido social, permitiendo a la vez el ejercicio de sus derechos a los individuos.

1.4.4 Principio de mayoría.

La idea de mayoría, es asociada en la doctrina, como una fórmula o recurso procedimental. En este espacio cabe mencionar, que tal como lo señala el concepto democracia, una vez expuestas las diferentes propuestas, debe de optarse por una de ellas para que así, la propuesta que obtenga más adhesiones, sea considerada en definitiva como la norma general que impere sobre los demás.

Sin embargo, este principio de mayoría “tiene el efecto de integrar ya hacer parte del *todo social* a los individuos. Estos últimos al vivir en sociedad y a partir del anterior criterio, saben que la mayoría establecerá las normas que incidan en, y regulen la vida social de todos y cada uno de los miembros de la sociedad”.²⁷

Y agregan que “a diferencia del autoritario, permite la reproducción de las minorías y que estas tengan derechos consagrados”²⁸.

1.4.5 Legalidad

Si bien en el apartado referente a la competencia regulada se hizo mención de que la tolerancia y la competencia debían estar apegadas a derecho, el principio de Legalidad, viene en este sentido a ser un sostén de esta postura. Este valor de la democracia, señala que los individuos no pueden

²⁶ Ibidem. Pág. 41

²⁷ ídem

²⁸ ídem

expresar sin más su opinión, salvo a través de los mecanismos e instituciones previamente establecidos para que sus decisiones tengan carácter legal.

“Esta fórmula otorga garantías a la mayoría pero también a las minorías, porque finalmente se aspira al imperio de la ley en cuya confección deben participar mayoría y minorías”²⁹.

Por otro lado, el principio de legalidad ofrece seguridad a los individuos que saben que los cambios en las orientaciones del gobierno tienen que seguir un procedimiento público antes de convertirse en normas generales, de tal manera, que ello permite que quienes se sientan afectados por las leyes aprobadas por la mayoría, les es permitido modificar dichas iniciativas de esa norma mediante los recursos que la misma ley ofrece para ello.

1.4.6 Derecho de las minorías.

El derecho de las minorías es un valor de suma importancia para la democracia, dado que es considerado como un claro indicador para determinar si existe o no un régimen democrático.

Es importante mencionar como una premisa, que contrario a lo que se pudiera pensar, el criterio de la mayoría no puede tener una total imposición, dado que se estaría haciendo a un lado a las minorías sin tomar en cuenta las modificaciones que ambos sectores presentan en el curso democrático.

Se plantea en la doctrina, que las minorías tienen en su haber derechos consagrados y la legítima aspiración de convertirse en mayoría y que en un régimen democrático, las minorías “tienen derecho a existir, organizarse, expresarse y competir por los puestos de elección popular”³⁰.

De esta forma, se desprende que si las minorías gozan de estos derechos, al ejercerlos existe la posibilidad de convertirse en mayoría, pues la integración entre una y otra es el sello distintivo de la democracia.

²⁹ Salazar, Luis y Woldenberg, José, Op. Cit., Pág.42

³⁰ Ídem

1.4.7 Igualdad.

La legalidad supone además del apego a derecho, la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, para así universalizar los derechos y el poder, por un lado y por el otro, crear una nueva figura: al ciudadano.

Esta igualdad es considerada como la base a partir de la cual se puede construir un entramado democrático compuesto por hombres y mujeres que adquieren su reconocimiento como ciudadanos.

De esta forma, la competencia equitativa entre las distintas agrupaciones puede ser posible y garantiza, independientemente del triunfo de uno o de otro, que el individuo siga siendo tratado igualitariamente³¹.

1.4.8 Ciudadanía.

Valor y elemento indispensable para la democracia es la existencia de los ciudadanos. Los ciudadanos entre sus más destacadas características, están la de existir básicamente en la modernidad y en los regímenes democráticos.

En estos espacios, el ciudadano goza de derecho, pero también es acreedor de obligaciones. En un régimen autoritario, cuyo origen sea por ejemplo, un origen bélico, muchos o la mayoría de los derechos de los ciudadanos son suprimidos.

Por ello el concepto democracia plantea que en un régimen democrático los individuos gozan de una serie de garantías que son consustanciales a la forma de organización democrática³².

1.4.9 Soberanía Popular.

Es en el conjunto de ciudadanos donde reside la soberanía, de donde emana según ella, la fuente de todo poder político, pues de ella surgen normas e instituciones que al mismo tiempo deben modular las expresiones de esa soberanía popular³³.

³¹ Ibidem, Pág. 43

³² Ibidem, Pág. 44

³³ Idem

Así, los votados han ocupado el puesto para el cual fueron elegidos, porque así lo determinó el pueblo, y ello es una característica nodal de todo régimen democrático.

1.4.10 Relación de dependencia de los gobernantes con relación a los gobernados.

La condición de gobernantes en un régimen democrático, no dependerá de otro factor más que de la voluntad misma del pueblo, quien mediante la emisión de su voto los llevará ocupar ese lugar. Los gobernantes al mismo tiempo, no emanan de otro lugar sino de su condición de gobernados, lo que nos hace pensar que existe una mutua dependencia entre ambos factores, gobernantes y gobernados. Y ya que los que ahora tienen la condición de gobernantes han llegado a ocupar dicho lugar por el voto de los gobernados, a ellos deben rendir cuentas.

El voto para elegir gobernantes, la existencia de cámaras legislativas donde participen los representantes de la población y la división de poderes para que no se concentre el poder político tiene por objeto que el puente de comunicación entre gobernantes y gobernados sea fluido y los mandatos puedan revocarse³⁴.

1.4.11 Representación.

Históricamente, la representación surge de la imposibilidad de ejercer realmente la democracia directa en comunidades numerosas y complejas.

Por ello, y emanado de la misma voluntad soberana, surgen así las instituciones de representación popular.

En los regímenes democráticos el ejercicio de una función pública se entiende como una representación otorgada por la soberanía popular. De ahí, que se les asigne el adjetivo de “puestos de representación popular”, dando pie

³⁴ Salazar, Luis, y Woldenberg, José. Op. Cit., Pág. 45.

a que en un momento dado pueda existir la posibilidad de revocar dicho puesto³⁵.

1.4.12 Revocabilidad de los mandatos.

En los regímenes democráticos, todas las funciones estatales están supeditadas al juicio de los ciudadanos, quienes tienen la capacidad, por reunir la condición de ciudadanos, de restituir a sus funcionarios públicos.

Esta fórmula, garantiza así que la sustitución de los funcionarios públicos por no velar por los intereses públicos, se haga de una manera institucionalizada y civilizada.

Señalan al respecto Salazar y Woldenberg, "la democracia es un sistema de instituciones que perviven y de representantes que cambian. Y esa cualidad tiende a conjugar estabilidad y cambio. O mejor dicho, el cambio no necesariamente produce inestabilidad"³⁶.

1.4.13 Paz social.

Los sistemas totalitarios o autoritarios al suprimir o intentar suprimir los valores como la tolerancia, la pluralidad, etcétera, fomentan en los excluidos la impotencia y desesperación que sólo los llevarán a incurrir en métodos violentos para tratar de alcanzar el poder. En cambio el sistema democrático plantea que las diferentes corrientes políticas podrán acceder al poder público de acuerdo con el número de votos que hayan obtenido de la base electoral, los ciudadanos. Ello en teoría al menos, permite que los cambios de rumbo se produzcan en un clima de convivencia y competencia pacíficas.

1.4.14 Convivencia de la diversidad.

Al igual que la tolerancia, la convivencia de la diversidad es un pilar fundamental de los regímenes democráticos.

³⁵ Ibidem, Pág. 46

³⁶ Ibidem, Pág. 46

“Ante un mundo que se fragmenta por motivos étnicos, religiosos, e ideológicos nunca estará por demás subrayar las posibilidades y bondades de la coexistencia de la diversidad”³⁷.

De acuerdo con la doctrina democrática, hacerse cargo de la convivencia de la diversidad y ofrecerle cauces de expresión siempre será más productivo a la larga que intentar exorcizarla lo cual indefectiblemente lleva a la violencia.

1.4.15 Participación.

A diferencia de los regímenes autoritarios, donde la participación de los ciudadanos es nula ya que las cuestiones son analizadas por la élite del estado, la democracia, para su misma subsistencia promueve que los ciudadanos participen en los asuntos que se ventilan en la esfera pública, independientemente de la vía de acceso, sea electoral, a través del referéndum o participando en las diferentes campañas.

“La esfera pública, según la doctrina democrática es competencia de todos y la participación ciudadana una condición para que el propio sistema se reproduzca”³⁸.

1.4.16. Procesamiento de los intereses diversos.

La democracia además de los valores enunciados, implica una serie de conductos a través de los cuales se pueden y deben procesar distintos intereses, para que de esa forma los ciudadanos expresen sus necesidades y propuestas.

“Ello –se supone- tiende a fortalecer la participación pero sobre todo incide en el propio apuntalamiento de las instituciones democráticas que por esa vía demuestran su pertinencia tanto haciendo posible la expresión de la diversidad como redefiniendo los puntos de partida en esfuerzo por hacerlos compatibles”³⁹.

³⁷ Ibidem. Pág. 47

³⁸ Ibidem, Pág. 48

³⁹ Ídem.

1.4.17 Inducción a la organización.

Al sumarse los esfuerzos y voluntades la participación se hace más fructífera, de tal suerte que aparece en el escenario político como una mejor alternativa para las acciones.

Otra ventaja de la inducción a la organización, es que permite crear un mejor entramado para analizar y procesar de una mejor manera los asuntos públicos. De esa manera, se construye también un ambiente que permita la creación del debate y aleja toda posibilidad de formar un ambiente donde imperen las decisiones caprichosas y discrecionales.

1.4.18 Gobernabilidad con apoyo de los ciudadanos.

De acuerdo con la doctrina democrática, un gobierno emanado de procedimientos y reglas democráticas, suelen contar con apoyo ciudadano, y al estar sostenido por ese apoyo, se logra una mejor gobernabilidad.

"Aunque diversos analistas políticos han señalado que en ocasiones la incompatibilidad entre democracia y gobernabilidad se puede sostener que cuando la democracia cumple con los requisitos que le dan base y sentido, las crisis de gobernabilidad suelen ser pasajeras, ya que el sistema democrático cuenta con los recursos institucionales suficientes para auto regenerarse"⁴⁰.

1.4.19 Derechos individuales.

Parte también del modelo democrático, es la existencia de derechos garantizados por el Estado para cada uno de los ciudadanos. Las garantías individuales, encuentran su mejor espacio en el sistema democrático, pues en el tienen la posibilidad de volverse realidad.

⁴⁰ Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*; México, Instituto Federal Electoral 2001, 5ª Ed., Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Pág. 49

2. *Modelos democráticos.*

En este apartado del primer capítulo se expondrán las diferentes corrientes democráticas que contempla la doctrina especializada en ello, donde se señalarán también sus definiciones y principales características de ellas.

2.1 Democracia en su acepción clásica (democracia ateniense).

a) *Principios fundamentales.*

Los ciudadanos deben disfrutar de la igualdad política para que puedan ser libres para gobernar y ser a su vez gobernados.

b) *Características fundamentales.*

Existe una participación directa de los ciudadanos en las funciones legislativa y judicial.

La asamblea de ciudadanos ejerce el poder soberano.

El ámbito de acción del poder soberano incluye todos los asuntos comunes de la ciudad.

Existen múltiples métodos de selección de los cargos públicos (elección directa, sorteo, rotación).

No existen distinciones de privilegio entre los ciudadanos ordinarios y los que ocupan puestos públicos.

Con excepción de los puestos relacionados con el ejército, el mismo pueblo no puede ser ocupado dos veces por el mismo individuo.

Mandatos breves para todos los puestos.

Los servicios públicos están remunerados.

c) *Condiciones generales.*

Economía de esclavitud, que deja tiempo libre para los ciudadanos.

Trabajo económico, es decir, el trabajo de la mujer, que libera a los hombres para los deberes públicos.

Restricción de la ciudadanía a un número relativamente pequeño⁴¹.

⁴¹ Held, David, *Modelos de democracia*, España, Alianza Editorial, 1992, p. 50.

2.2 Democracia de referéndum.

Mecanismos de participación como el referéndum, el plebiscito o la consulta popular nos ponen ante una democracia integral, en la cual se conjuga un matrimonio indisoluble: la democracia Representativa y la Democracia Participativa.

Por lo que se refiere a la Democracia de Referéndum, es aquella en la que el demos decide directamente sobre los problemas sin reunirse sino caso por caso. También se le puede considerar como una subespecie de Democracia directa. El actor del referéndum es como el actor electoral; actúa en soledad por sí mismo, sin un debate de participación.

En términos concretos, Sartori, distingue entre dos tipos de Democracia Directa: la Democracia directa observable, que corresponde al modelo propuesto por Rousseau; y la Democracia directa de Referéndum.

En su manifestación extrema, la Democracia de Referéndum supondría la existencia de una comunidad política en la cual los individuos podrían ser consultados permanentemente sobre asuntos públicos. Los progresos actuales de la cibernética hacen que esa posibilidad no sea tan fantásica como puede aparecer a primera vista. De esta manera, se superarían las limitaciones derivadas del tamaño y del espacio de la Democracia Directa sin tener que recurrir a la representación política⁴².

2.3 Democracia participativa.

Como consecuencia de los múltiples problemas y disfunciones que han recorrido la historia de la Democracia Representativa, se ha visto ésta sometida a crisis de desigualdad importantes, que determinaron el alejamiento de los ciudadanos de los asuntos públicos. Entonces, la Democracia participativa es el resultado inconsecuente y procaz de dos grandes frustraciones históricas: por un lado, la pérdida de legitimidad de la Democracia Representativa, y por otra

⁴² Sartori, *Teoría de la democracia*, Vol. I, Madrid, Alianza Editorial, 1999, P. 150

parte, la incapacidad del mercado para crear por sí sólo unos niveles mínimos de integración social⁴³.

Sin embargo, cuando se alude a la Democracia Participativa no se está haciendo referencia al hecho o al valor de que los ciudadanos cumplan en mayor o menor medida sus deberes democráticos, sino el establecimiento de causas de participación diferentes a los tradicionalmente establecidos por la Democracia representativa clásica y desde los que se piensan que los ciudadanos pueden hacer valer mejor sus intereses, satisfacer sus aspiraciones y sobre todo generar las adhesiones y alimentar los entusiasmos que como consecuencia de la pérdida de ciertas instituciones representativas se comienzan a dar definitivamente por perdidos⁴⁴.

a) *Principio justificativo:*

El derecho igual para todos al auto desarrollo solo puede alcanzarse en una sociedad participativa que fomente un sentido de eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse en forma continuada por el proceso del gobierno.

b) *Características fundamentales:*

Participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local. Reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsable ante sus afiliados. Mantenimiento de un sistema institucional abierto que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas.

⁴³ *Ibidem*, Págs. 106 y 107

⁴⁴ *Ídem*

c) *Condiciones generales:*

Mejora directa de la escasa base de recursos de muchos grupos sociales a través de la redistribución de recursos materiales. Reducción o erradicación, en la vida pública y privada del poder burocrático no responsable ante los ciudadanos. Sistema abierto de información que garantice decisiones informadas⁴⁵.

2.4. Democracia Pluralista

a) *Principio justificativo:*

Garantiza la participación de las minorías y por lo tanto, la libertad política. Obstáculo fundamental al desarrollo de facciones excesivamente poderosas y de un estado insensible.

b) *Características fundamentales:*

Sistema electoral competitivo con al menos dos partidos. Derecho del ciudadano, incluido una persona –un voto, la libertad de expresión, la libertad de organización. Un sistema de frenos y contrapesos entre el legislativo, el ejecutivo, el poder judicial y la administración burocrática. Abanico diverso de grupos de interés que buscan influencia política.

c) *Condiciones generales:*

El poder es compartido en intercambiado entre numerosos grupos de la sociedad. Amplia base de recursos de distinto tipo, dispersos a lo largo de la población. La distribución del poder socioeconómico proporciona oportunidades y límites para las opciones políticas⁴⁶.

⁴⁵ *Elecciones Vecinales y Procesos de Participación ciudadana en el D. F.*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 1999, p.13

⁴⁶ *Ibidem*, p. 41.

2.5 Democracia directa y Democracia Representativa.

La democracia se interpreta también en dos sentidos que guardan una relación natural, como son la Democracia directa y la Democracia representativa.

Juan Jacobo Rousseau habló sobre la llamada democracia directa como el estado y condición en donde los ciudadanos votan para determinar el contenido de las decisiones conjuntas, es decir, colectivas de modo consensual, "como en la Grecia antigua", especifica⁴⁷.

Existe la posibilidad de interpretar a la democracia en dos sentidos directamente relacionados como son la Democracia directa y la Democracia Representativa.

En la filosofía política clásica, Jean Jaques Rousseau aparece como el gran defensor de la Democracia directa. Para él, la soberanía del pueblo –que es la base del contrato social- no puede ser alineada dado que el acto de delegación niega la esencia misma de la soberanía. El soberano no puede ser representado sino por sí mismo so pena de perder el poder. El pueblo es libre en la medida en que no delega el ejercicio de su soberanía en asambleas legislativas. Más bien es el pueblo, reunido en asamblea, el que participa directamente en la ratificación de las leyes, las cuales, preferentemente, debe ser aprobadas por unanimidad⁴⁸.

La Democracia Directa es aquella en la que los ciudadanos emiten su voto para decidir el contenido de las determinaciones colectivas, como mencionamos anteriormente, en la Grecia antigua (esta acepción es lo más parecida a una gran asamblea).

Por otro lado la Democracia Representativa es la forma de gobierno donde las decisiones colectivas son tomadas por personas elegidas para ese

⁴⁷ Rousseau, Jean Jacob, *El contrato social*, capítulo II, Col. Nuestros Clásicos, México, UNAM, 1973, p. 35

⁴⁸ Prudhomme, Jean Francois. *Consulta Popular y Democracia directa*. México, Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, 1997, No. 15. Instituto Federal Electoral, pp. 18 y 19

fin. Y esta ofrece un mecanismo de corrección al mal desempeño de las funciones para las que fueron nombradas las elecciones periódicas⁴⁹.

La democracia directa desde otro punto de vista es definida como aquella que carece de representantes y de correas de transmisión representativas: es una Democracia autogobernante y su existencia se restringe sólo a grupos relativamente pequeños, grupos del tamaño de una asamblea⁵⁰.

3. Modelos de democracia representativa.

En este apartado se abordarán brevemente los modelos de democracia representativa. En los Estado – nación de hoy, se habla de democracia a nivel nacional, en la que los actos de gobierno no son llevados a cabo directamente por los ciudadanos, sino por representantes que ellos eligen sobre principios de libertad e igualdad.

3.1 Antecedentes históricos de la democracia representativa.

La democracia representativa aparece como el producto de los procesos de emancipación popular que ocurrieron a partir de la ilustración. La tradición del liberalismo lockeano es la que más se apega a la idea de representación política. Mas allá de las consideraciones vinculadas al mantenimiento del poder de ciertos grupos sociales, su instrumentación corresponde a la gestión democrática de sociedades complejas que abarcan amplias extensiones geográficas⁵¹.

La democracia tal y como se la entendió clásicamente, significaba por sobre todas las cosas *participación directa de los ciudadanos*, o era participativa o era un engaño. Rousseau aducía siguiendo la tradición clásica que para que los ciudadanos fuesen verdaderamente soberanos debían poder congregarse para gobernar en una asamblea soberana; y para ello el conjunto de los ciudadanos tenía que ser pequeño; puntualizó que cuanto mayor fuese ese

⁴⁹ Dahl, Robert, *La Democracia y sus críticos*, España, Paidós, 1993, 2ª Ed., Pág. 22

⁵⁰ Sartori Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Vol. II, *Los problemas clásicos*. España, Alianza Editorial, 1987, pp.150, 151.

⁵¹ Prudhomme, Jean Francois, *Consulta Popular y Democracia Directa*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 1997, No. 15, ,Págs. 18-19

número, menor iba a ser necesariamente la participación promedio de cada cual en el gobierno del país. En *El Contrato Social* Rousseau todavía seguía ligado a la antigua noción de un pueblo que tuviera control total sobre el gobierno de un Estado bastante pequeño en población y territorio como para posibilitar que todos los ciudadanos se reuniesen a fin de ejercer su soberanía en una única asamblea popular⁵².

En un Estado grande esa participación es infinitamente pequeña. En *El Contrato Social* Rousseau estipula que en una democracia el pueblo no sólo tiene que hacer las leyes sino que además tiene que administrarlas, por lo cual la democracia era imposible. Lo que él llamaba república nosotros lo llamaríamos *democracia directa*, o todavía mejor, *democracia congregativa*⁵³.

La democracia representativa puede definirse para nuestros fines como un mecanismo institucionalizado, opositor al absolutismo y a la democracia directa que, legítima, controla y corrige el ejercicio del poder político, y que tiene como finalidad proveer condiciones para el pleno y libre desarrollo de las capacidades humanas. Los elementos fundamentales de este mecanismo son:

- a) Sistemas de partidos;
- b) Elecciones periódicas, competitivas, reglamentadas, garantes de un mínimo de libertad al expresar el sufragio, y mediante las cuales, un "público juez"⁵⁴ cuyos derechos para participar en la política son reconocidos, designa, basándose en la responsabilidad periódica de los actores políticos, elige a uno o varios representantes que en alguna de sus características reflejan también la de sus representados para la conformación de ciertos organismos políticos fundamentales, especialmente, parlamentarios⁵⁵.

⁵² Ídem

⁵³ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Vol. 1 Op. Cit. P. 272

⁵⁴ Bobbio, Norberto, et. al., Op. Cit. Tomo L-Z, Pág. 1386-1390

⁵⁵ *Ibidem*, Pág.

3.2 Evolución de la representación.

La representatividad surge históricamente ante la imposibilidad de ejercer la democracia directa en comunidades numerosas y complejas. Ante la imposibilidad de que cada ciudadano incida directamente en la política sin intermediario, se crean las instituciones representativas cuya fuente es la voluntad ciudadana. El ejercicio de una función pública se entiende en la democracia como una representación que otorga la mencionada soberanía popular. Un presidente o primer ministro, diputados y senadores, gobernadores y presidentes municipales, etc., son representantes populares y al pueblo se deben; esta idea de la representación permite que cómo es configurado, sea revocado⁵⁶.

Por su parte, Thomas Hobbes en el famoso capítulo XVI del Leviatán, hace un análisis profundo en torno al problema de la representación política, usando el concepto para justificar la obediencia de los súbditos hacia el soberano y legitimando su autoridad⁵⁷.

Hasta antes de las revoluciones de independencia de los Estados Unidos y de las ideas surgidas de la Revolución francesa, no existía la representación democrática en el sentido actual; sino bajo un enfoque orgánico se representaba a los grupos organizados a partir de su condición económica, de su oficio, de sus actividades profesionales frente al poder estatuido.⁵⁸ En cambio, la representación moderna refleja una transformación histórica fundamental.

Si para las antiguas ciudades griegas participar y representarse eran una y la misma cosa, y para el largo periodo medieval sólo cabía la representación de Dios a través de los reyes y su voluntad personal de escuchar a veces a ciertos representantes del pueblo, para nosotros ya no cabe la idea de representación mas que ligada al gobierno, nuestros representantes son nuestros gobernantes y, sólo pueden ser nuestros gobernantes si efectivamente

⁵⁶ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Vol. 1 Op. Cit. P. 272

⁵⁷ Prud'Homme, Jean Francois, Op. Cit. Pág. 21

⁵⁸ Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*. México, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Federal Electoral, 1997, p. 20

nos representan. Se trata de la primera idea cabalmente democrática que acuñó la humanidad y hasta la fecha sigue siendo la más importante de todas arrebatarles el mando político, la soberanía, a un pequeño grupo de gobernantes para trasladarlo al conjunto del pueblo⁵⁹.

Es necesario aclarar la confusión entre la representación política de todo el pueblo, y la participación en determinados grupos de interés ante el gobierno. El mandato imperativo supone que los diputados de un parlamento fueron electos por un determinado grupo de ciudadanos y que, en consecuencia, ese diputado solamente es responsable ante ellos: es su representante, y no el representante de toda una nación. Pero por el contrario, los representantes políticos, en una democracia moderna, lo son de todos los ciudadanos. Lo que significa es que todos los ciudadanos han aceptado los procedimientos que supone la democracia. Han aceptado opiniones distintas, o que la única forma civilizada de dirimirlas es a través de los votos. En otras palabras, como todos tienen derecho a ser representados, pero no todos quieren que los represente la misma persona, deciden entonces ir a elecciones. Pero quien las gana debe saber que no sólo representa a sus electores sino a todos los ciudadanos⁶⁰.

"La oportunidad de cada ciudadano de participar directamente en las decisiones colectivas, en otras formas que no sea el sufragio, debe guardar una proporción inversa con el tamaño. De ahí, que propugnadores de la democracia en gran escala admiren la representación como la solución evidente para un problema que de otro modo sería insoluble"⁶¹.

Una consecuencia fundamental del gran incremento en la escala de la democracia es la representación. Los actuales representantes han sucedido a la asamblea de ciudadanos de la democracia antigua. La representación, que en sus orígenes no fue una institución democrática, pasó a ser adoptada como elemento esencial de la democracia misma. La representación puede entenderse como un fenómeno histórico y a la vez como una aplicación de la lógica de la igualdad de un sistema político de gran tamaño.

⁵⁹ Ibidem, Pág. 21

⁶⁰ Ibidem, pp.22-23

⁶¹ Dahl, Op. Cit., p.273

Los primeros intentos de democratizar al estado nacional tuvieron lugar, característicamente en países con legislaturas que supuestamente tenían como finalidad representar a ciertos intereses sociales diferenciados: los aristócratas, los terratenientes, los comerciantes, los plebeyos, etc. A medida que los movimientos a favor de una mayor democratización iban cobrando fuerza, no fue preciso urdir una Legislatura representativa a partir de la telaraña de ideas democráticas abstractas puesto que ya existían Legislaturas y representantes concretos, por más que fuesen antidemocráticos⁶².

Por consiguiente quienes abogaban por reformar, y que en las primeras etapas tuvieron muy pocas intenciones de crear mejores instituciones, procuraron hacer que las Legislaturas se volvieran más representativas ampliando el sufragio, modificando el sistema electoral de modo que los votantes estuviesen mejor representados, y asegurando que las elecciones fuesen libres e imparciales. Además trataron de garantizar que los jefes más altos del Poder Ejecutivo (presidente, primer ministro, gabinete o gobernador) fueran elegidos por una mayoría de la legislatura (o de la Cámara de los Comunes, la Cámara Popular donde ella existía) o bien por el electorado en su conjunto⁶³.

Como ejemplo, las colonias americanas antes de la Revolución y luego de la independencia en los trece estados que compusieron la Unión, al redactar los artículos de la Confederación tras la Independencia, los dirigentes norteamericanos debieron crear un congreso nacional casi de la nada y poco después el Congreso de Estados Unidos cobró forma perdurable en la Convención Constituyente de 1787.

Pero al elaborar la Constitución los delegados a esa Convención siempre tomaron como punto de partida las características peculiares del sistema constitucional británico (particularmente el rey, el parlamento bicameral, el primer ministro y su gabinete), aunque alteraron el modelo inglés para adecuarlo a las condiciones novedosas de un país integrado por trece estados

⁶² Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Op. Cit. ,p. 269

⁶³ *Ibidem*, p. 261.

soberanos y que carecía de un monarca capaz de ser jefe de Estado, así como de los nobles hereditarios necesarios para conformar una cámara de los lores. La solución que dieron al problema de la elección del jefe del Ejecutivo (el Código Electoral) demostró ser incompatible con los impulsos democratizadores de la época, pero el presidente pronto comenzó a ser elegido en lo que prácticamente era una elección popular.

En Gran Bretaña donde el primer ministro a fines del siglo XVIII había llegado a depender de la confianza que depositaba en él las mayorías parlamentarias, a partir de 1832 un objetivo fundamental de los movimientos democratizadores fue hacer extensivo el derecho a votar por los miembros del parlamento a nuevos sectores de la población y asegurar que las elecciones parlamentarias fuesen libres e imparciales.

En los países escandinavos donde habían existido cuerpos legislativos, como en Inglaterra desde la Edad Media, la tarea consistió en reafirmar la dependencia del primer ministro respecto del Parlamento (y no del rey) y ampliar el sufragio a las elecciones de parlamentarios. Lo mismo ocurrió en Holanda, y Bélgica. En Francia, aunque desde la revolución de 1789 hasta la Tercera República en 1871, se siguió un camino distinto (expansión del sufragio habitualmente acompañada de un despotismo ejecutivo) lo que demandaban los movimientos democráticos no difería mucho de lo que acontecía en otros sitios.

Instituciones políticas de Canadá, Australia, Nueva Zelanda fueron conformadas por su propia experiencia colonial, que incluyó elementos significativos de gobierno parlamentario, así como los sistemas constitucionales británico y norteamericano.

Con esta historización se subraya que en Europa y América los movimientos de democratización exitosa desde fines del siglo XVIII hasta alrededor de 1920, las Legislaturas, sistemas de representación y aun elecciones, eran instituciones bien conocidas. Por lo tanto, algunas de las instituciones de la democracia moderna, incluido el propio gobierno representativo no fueron el mero producto de un razonamiento abstracto sobre

los requisitos que debía cumplir un proceso democrático, sino que derivaron de modificaciones específicas sucesivas de instituciones políticas ya existentes.

La lógica de la igualdad política, aplicada a países enormemente más grandes que la ciudad – Estado, tenía como claro corolario que la mayor parte de las leyes tuvieran que ser sancionadas no por los propios ciudadanos congregados sino por sus representantes electos.

En un sistema democrático en que la mayoría de los miembros cuenten con oportunidades plenas y equitativas de participar, es posible sólo en muy pequeños grupos. Es decir, en una asamblea de aproximadamente mil personas, la mayoría de los ciudadanos sólo podrán participar escuchando, pensando y votando, pues unos pocos oradores deben representar con su voz a todos los que no pueden hablar. Y eso es precisamente lo que también puede hacer un sistema representativo⁶⁴.

Pero si no rigen las reglas propias de una representación ecuánime, la selección de los oradores –representantes podría ser occidental, arbitraria e injusta. Una evidente solución es crear un sistema en que todo ciudadano pueda ser elegido para hablar y a todos se les permita votar para elegir a quienes hablarían por ellos⁶⁵.

3.2.1 La República.

En su monumental obra *La República*, Platón sostiene que el ejercicio de la política debe considerarse como un arte que hace a los hombres más justos y virtuosos. Enseguida atreve una formación ideal para la construcción de buenos gobernantes cuando establece que son filósofos quienes deberían gobernar o los gobernantes "ponerse en plan de verdaderos filósofos" para fundar un buen gobierno⁶⁶.

La república es dirigida por un mandatario, quien es quien recibe el mandato, encargado de lo que se le ha mandado, en este caso, tiene que hacer cumplir la Constitución. Este mandatario supremo es el presidente, el que

⁶⁴ Ibidem, Pág. 275

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ Platón, *La república*, Col. Nuestros clásicos, México, UNAM, 1986, pp. 120-134

preside (del latín *prae*, delante y *sedere*, sentarse) el que se ubica al frente de la república por el pueblo.

Pero esa concepción primaria e idílica de la república, se trocó –nos dice Sartori –, en un duro Estado “identificado más con las estructuras de mando (autoridad, poder, coacción) que inciden en la sociedad”⁶⁷.

Esto de manera negativa y dañina, al grado de que –señala el mismo autor- “si los griegos hubieran imaginado un estado como lo concebimos nosotros, la idea de un Estado democrático les habría parecido una contradicción en los términos. Lo que caracterizaba la democracia de los antiguos era precisamente que se trataba de una democracia sin Estados”⁶⁸.

El establecimiento de un gobierno mediante representantes elegidos con toda libertad, es un concepto aceptado por teóricos del Estado liberal, a partir de que el parlamento inglés triunfa ante la Monarquía absolutista en el siglo XVII. A su vez ya en el siglo XVIII, Montesquieu establece tácitamente un tratamiento que explica con mayor profundidad.

“Cuando en la república el pueblo en masa tiene el poder soberano, hay una democracia. Cuando el poder soberano está en manos de una parte del pueblo, a esto se le llama aristocracia. El pueblo en la democracia, es en cierto aspecto, el monarca: en otro es el súbdito. No puede ser monarca más que por sus sufragios que son sus voluntades. Las leyes que establecen el derecho de sufragio son pues fundamentales en este gobierno. En efecto es tan importante regular como, por quien, a quien, sobre qué, deben emitirse los sufragios”⁶⁹.

Así el llamado pueblo se valora como un factor inherente a las formas de gobierno y a los sistemas de estructuración de las sociedades. Al caso, se afirma en nuestra Constitución política, en el artículo 39 capítulo I del Título Segundo, el fundamento principal de la democracia:

⁶⁷ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Vol. I, Op. Cit., p.345

⁶⁸ *idem*

⁶⁹ De Secondat Carlos, barón de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, libro segundo, capítulo II, en *La filosofía en sus textos*, tomo II, Barcelona, España, Julián Marías, Labor, 1963, p. 540

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este”⁷⁰.

Se entiende por soberanía nacional que a la nación le corresponde el poder en este caso; y nación es asociada indefectiblemente con pueblo. Luego entonces, la república mexicana es representativa, lo que presupone que cualesquiera decisiones que se tomen desde el poder deben considerar fundamentalmente a todos los sectores del pueblo que están representados por individuos que expresan los sentires y opiniones de sus representados. Esos representantes no son otros que los diputados y senadores instalados en un Parlamento o cámara, a su vez, en este recinto es donde se delibera, es decir, los representantes resuelven, deciden y decretan.

Las elecciones en una república representativa son entonces decididas por voluntades y regidas por instituciones. Para ello se han implementado los sistemas electorales, es decir, un conjunto de reglamentaciones con la finalidad de resolver los requerimientos de trasladar en representación política los principios de soberanía popular y la voluntad de los ciudadanos expresada en los votos.

3.2.2 Características de los gobiernos representativos.

El gobierno representativo no se insertó en la idea de democracia simplemente a raíz de la inercia y familiaridad con las instituciones existentes. Quienes emprendieron la labor de modificar esas instituciones sabían muy bien que, para aplicar la lógica de la igualdad política a gran escala del Estado nacional, la democracia directa de las asambleas ciudadanas debía ser reemplazada por (o al menos contemplada con) un gobierno representativo”⁷¹.

1) *Extensión ilimitada.* Una vez aceptada la representación como solución, fueron superadas las barreras que los límites de una asamblea en

⁷⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 18ª Ed., 2004

⁷¹ Sartori, *Teoría de la democracia*, Vol. I, Op. Cit. P. 262

la ciudad- Estado imponía al tamaño de unidad democrática. En principio, ningún país sería demasiado extenso, ninguna población demasiado cuantiosa para que exista un gobierno representativo.

2) *Límites de la democracia participativa.* El límite teórico de la participación política efectiva disminuye rápidamente con la escala, aunque se recurriera a los modernos medios de comunicación electrónica. La consecuencia es que en promedio, un ciudadano de Estado Unidos o de Dinamarca, no puede participar en la vida política tan plenamente como la cantidad media de los ciudadanos de un demos, mucho menos en un estado más pequeño.

3) *Diversidad.* Cuanto mayor y más abarcadora es una unidad política, más tienden los habitantes a mostrar diversidad en aspectos que tienen que ver con la política, sus lealtades locales y regionales, su identidad étnica y racial, su religión, creencias políticas e ideológicas ocupación, estilo de vida, etc. A los fines prácticos, ya se ha vuelto imposible la ciudadanía relativamente homogénea unida por comunes apegos a su ciudad, su lengua, su historia y mitología, sus dioses y su religión, que era un rasgo tan conspicuo de la visión que tenía de la democracia de la antigua ciudad- estado. No obstante, por lo que ahora vemos, sí es posible que exista en un sistema político que trascienda la concepción de los propugnadores del gobierno popular en la época premoderna, es decir, gobiernos representativos con amplios electorados, que gocen de una vasta serie de derechos y libertades individuales y convivían en diversos países de una extraordinaria diversidad.

4) *Conflicto.* Que es consecuencia de la diversidad; sin embargo se multiplicaron las divisiones políticas y apareció el conflicto como aspecto inevitable de la vida política, aceptado en el pensamiento y en la practica como un rasgo normal y no aberrante. Así, en contraposición con la visión clásica según la cual era previsible que un conjunto homogéneo de ciudadanos compartiesen creencias bastante similares sobre el bien común y actuasen en consonancia, ahora la noción de bien común se ha extendido

mas sutilmente a fin de abarcar los heterogéneos apegos, lealtades y creencias de un gran conjunto de ciudadanos diversos con la multiplicidad de divisiones y conflictos entre ellos.

5) *Poliarquía*. El cambio de escala y sus consecuencias –el gobierno representativo-, la mayor diversidad, el incremento de las divisiones y conflictos- contribuyó al desarrollo de un conjunto de instituciones políticas que distinguen la moderna democracia representativa de todos los restantes sistemas políticos que distinguen la moderna democracia representativa de todos los restantes sistemas políticos, ya se trate de los regímenes no democráticos o de los sistemas democráticos anteriores. A esta clase de régimen político se le ha denominado poliarquía. Puede concebirse la poliarquía de diversas maneras: como resultado histórico de los empeños por democratizar y liberalizar las instituciones políticas de los Estados nacionales, como un tipo peculiar de ordeno régimen político, diferente en aspectos significativos no sólo de los sistemas no democráticos de toda laya, sino también de las anteriores democracias en pequeña escala, como un sistema de control político en que los principales funcionarios del gobierno son inducidos a modificar su proceder para ganar las elecciones en competencia política con otros candidatos, partidos o grupos; como un sistema de derechos políticos, o como un conjunto de instituciones necesarias para el funcionamiento del proceso democrático en gran escala.

6) *Pluralismo social y organizativo*. Otro corolario del mayor tamaño de un régimen político y de las consecuencias hasta ahora mencionadas es la existencia en los regímenes poliárquicos de un número significativo de grupos y de organizaciones sociales relativamente autónomos entre si y con respecto al gobierno lo que se ha dado en llamar pluralismo o mas concretamente pluralismo social y organizativo.

7) *Expansión de los derechos individuales*. Una de las más llamativas diferencias entre la poliarquía y los sistemas democráticos y republicanos anteriores, no tan vinculada como las que hemos visto es la notable

ampliación de los derechos individuales en los países con gobiernos poliárquicos.

Cabe argüir que en un grupo pequeño y relativamente homogéneo de ciudadanos ligados por el parentesco, la vecindad, la amistad, los lazos comerciales y la identidad cívica, participar con los ciudadanos en todas las decisiones que afectan la vida común es una libertad tan amplia y fundamental que en comparación con ella, las demás libertades y derechos pierden gran parte de su importancia.

No obstante, para balancear esta idealización debe añadirse que en general las pequeñas comunidades no suelen descollar por su libertad, sino más bien por la opresión que ejercen, sobre todo en los inconformistas. La propia Atenas estuvo dispuesta a tolerar a Sócrates. Aunque su condena haya sido un hecho excepcional, lo cierto es que Sócrates no gozaba del derecho constitucional de predicar sus opiniones disidentes.

Agreguemos que a medida que aumentan la diversidad y las divisiones políticas y que el antagonismo político se convierte en un aspecto aceptado como normal en la vida política, los derechos individuales pueden concebirse como un sucedáneo del consenso político. Si existiese una sociedad en que no hubiera conflictos de intereses, nadie tendría necesidad de derechos personales, lo que un ciudadano cualquiera quisiese, lo querrian todos.

No ha habido jamás una sociedad tan homogénea o consensual, pero si el consenso, sin llegar a ser perfecto es grande, la mayor parte de los ciudadanos pueden confiar en que pertenecerán tan a menudo a la mayoría que sus intereses básicos quedarán siempre preservados en las decisiones colectivas. En cambio, si lo normal es que haya conflictos de intereses y los resultados de las decisiones son muy inciertos, los derechos personales brindan a cada uno un modo de asegurarse un espacio de libertad que no sea fácilmente violado por las decisiones políticas corrientes.

8) *Las instituciones de la poliarquía.* La poliarquía es un orden político que se singulariza por la presencia de siete instituciones, todas las cuales deben estar presentes para que sea posible clasificar un gobierno como

poliárquico: funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio efectivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información y autonomía asociativa.

Es típico que los demócratas que viven en países gobernados autoritarios tengan la ferviente esperanza de que algún día su país alcance el umbral de la poliarquía. Es típico también que los demócratas que viven en países desde hace mucho por una poliarquía piensen que esta no es la bastante democrática y que tendría que serlo en mayor medida. Pero si bien los demócratas tienen diversas concepciones sobre la próxima etapa de la democratización, hasta ahora ningún país ha trascendido la poliarquía y pasado a una etapa superior a la democracia. Comparada con sus otras opciones, la poliarquía es una de los mas extraordinarios inventos humanos aunque es incuestionable que no llega a cumplir con un proceso democrático⁷².

Respecto a la figura anterior, Jean Francois Prudhomme pone de manifiesto la siguiente opinión: "si bien es cierto que en nuestros días las instituciones representativas dominan la vida política en las sociedades democráticas todavía subsiste una división en la teoría política contemporánea donde en un extremo, encontraríamos a los defensores de la democracia radical y en el otro, a los abogados de la poliartquia"⁷³.

3.2.3 Características de las democracias representativas.

Cuando se trata de territorios extensos y de naciones enteras no es posible utilizar la democracia directa. La democracia basada en la participación personal sólo es posible bajo ciertas condiciones y como consecuencia, cuando no se dan estas condiciones, la única posibilidad es la democracia representativa⁷⁴.

⁷² Ibidem, Págs. 262-270

⁷³ Prudhomme, Jean Francois, Op. Cit., p.17

⁷⁴ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Vol. II, Op. Cit., p. 350

Como Dahl ha demostrado, una democracia razonablemente representativa sólo puede existir si están presentes al menos ocho garantías institucionales.

- 1.- Libertad para constituir e integrarse en organizaciones
- 2.-Libertad de expresión
- 3.-El derecho de voto
- 4.-Elegibilidad para cargo político
- 5.-Derecho de los líderes políticos a competir por el voto
- 6.-Fuentes alternativas de información
- 7.-Elecciones libres y limpias
- 8.-Que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia.

3.2.3.1 Los representantes.

Pero en la actualidad la figura de la representación, ¿sobre quien recae?

Un presidente o un primer ministro, los diputados y los senadores, gobernadores y presidentes municipales, etcétera, los cuales son representantes populares y al pueblo se deben. Esta idea de la representación es la que permite, además que la misma sea revocada. Históricamente, la representación surge ante la imposibilidad de ejercer realmente la democracia directa en comunidades numerosas y complejas. Ante la imposibilidad de que cada ciudadano incida directamente en la política sin intermediarios, se crean las instituciones representativas, cuya fuente es la voluntad ciudadana⁷⁵.

Por lo que concierne a la democracia participativa, ésta nos habla de que algunas unidades políticas están gobernadas como democracias plenamente participativas, en tanto que otras, demasiado grandes para el gobierno por asamblea, se regirán por sistemas representativos. Los gobiernos en gran escala no pueden ser tan perfectamente democráticos, pero si tienen que

⁷⁵ Ibidem, Pág. 46

existir, es mejor que sean lo más democráticos posible y que no sean antidemocráticos.

3.2.4 Modelo de democracia de consenso. El caso de Suiza y Bélgica.

La interpretación predominante de la definición básica de democracia es que esta significa gobierno de la mayoría del pueblo. Se argumenta que las mayorías deben gobernar y las minorías deben oponerse, pero esta opinión la pone en duda el modelo de democracia de consenso.

El modelo de democracia de consenso puede ser descrito en función de ocho elementos que destacan en agudo contraste con las tendencias del modelo de Westminster como en seguida se indica.

1.- *Participación en el Poder Ejecutivo: grandes coaliciones.* El principio de consenso consiste en permitir a todos los partidos importantes compartir en una amplia coalición el Poder Ejecutivo. Por ejemplo el ejecutivo nacional suizo, que cuenta con tres grandes partidos: Cristianodemócrata, Socialdemócrata y Liberal, tiene alrededor de una cuarta parte de los escaños de la Cámara Baja del Legislativo, y el Partido del Pueblo suizo, con un octavo aproximadamente de los escaños, comparten los siete puestos ejecutivos.

2.- *Separación formal e informal de poderes.* En Suiza la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo se parece más al modelo presidencialista norteamericano que al sistema parlamentario británico. Los miembros del Consejo son elegidos individualmente o por un plazo fijo de cuatro años y, según la Constitución, el Legislativo no puede llevar a cabo un voto de censura durante este periodo. Si una moción del gobierno es derrotada por el Parlamento, no hace falta que dimitan ni el miembro del Consejo Federal que patrocinó la moción ni aquel en bloque.

3.- *Bicameralismo equilibrado y representación de la minoría.* La principal justificación para instituir un Legislativo bicameral en vez de unicameral, es otorgar especial representatividad a ciertas minorías en la segunda Cámara o Cámara alta. Dos condiciones deben cumplirse para que esta representatividad

de la minoría tenga sentido: la Cámara alta debe ser elegida con arreglo a diferentes principios de la Cámara Baja y debe tener poder real. El Consejo Nacional es la Cámara baja y representa al pueblo suizo y el Consejo de Estado es la Cámara Alta, donde están representados los cantones en pie de estricta igualdad. Ambas Cámaras por regla general tienen los mismos derechos y deberes, ninguno es superior al otro.

4.- *Sistemas pluripartidistas*: Tanto Suiza como Bélgica tienen sistemas pluripartidistas en que ninguno de los partidos se acerca al rango de mayoritario, de hecho Suiza tiene un sistema de cuatro partidos.

5.- *Sistema de partidos multidimensional*. La aparición de sistemas multipartido en Suiza y Bélgica obedece a que son sociedades plurales y divididas por causas varias. En Suiza la fisura religiosa separa a los cristianodemócratas y liberales, que obtienen su mayor apoyo de protestantes y de católicos que nunca acuden a la iglesia.

La fisura socioeconómica separa aun más a los socialdemócratas, respaldados principalmente por la clase trabajadora, de los liberales, que tiene mayor soporte de la clase media. El Partido del Pueblo Suizo es especialmente fuerte entre los agricultores protestantes. Y el tercer foco de separación es la lengua. De igual modo, en la católica Bélgica, la fisura religiosa separa a los partidos socialcristianos, representantes del más fiel catolicismo de los socialistas y liberales, que representan a los católicos poco o nada practicantes. Socialistas y liberales están separados por diferencias de clase. La fisura lingüística en Bélgica ha causado ulteriores agrupaciones políticas, fueron los tres partidos dominantes en Bélgica, como creando otros pocos partidos de menor entidad.

6.- *Representación proporcional*. Los sistemas electorales proporcionales en Suiza y Bélgica no han impedido que las divisiones en el sistema de partidos sean un reflejo de las divisiones sociales. A diferencia del sistema mayoritario del modelo Westminster, que tiende a sobrerrepresentar a los grandes partidos y a infrarrepresentar a los pequeños, el objetivo básico de la representación proporcional es el distribuir los escaños parlamentarios entre los partidos

proporcionalmente a los votos que reciben. Tanto el Consejo Nacional Suizo como las dos Cámaras de Bélgica se eligen por representación proporcional.

7.- *Descentralización y federalismo y no territorial.* El federalismo es el método mejor conocido pero no el único de otorgar autonomía a diferentes grupos de una sociedad. En los sistemas federales estos grupos constituyen entidades territorialmente organizadas como estados, provincias, cantones, etc.

La autonomía puede también asentarse sobre bases no territoriales, lo que tiene especial relevancia en sociedades plurales en las que las distintas subsociedades diferenciadas no están geográficamente concentradas. Bélgica es un buen ejemplo de federalismo no territorial. Hay un Consejo Cultural para la comunidad cultural francesa constituido por los miembros del grupo lingüístico francés de ambas Cámaras. Estos Consejos actúan como Legislativos, con la potestad de legislar sobre cuestiones culturales y educacionales para unas comunidades que solo en parte están definidas en términos territoriales.

8.- *Constitución escrita y veto de la minoría.* Las Constituciones escritas sólo pueden ser modificadas por mayorías cuantificadas. En el caso Suizo, las enmiendas requieren la aprobación en referéndum no sólo de la mayoría de los votantes de la nación, sino también de la mayoría en una mayoría de los cantones. El último requisito proporciona una especial a los cantones más pequeños, y cuando están más unidos por su oposición a una moción de enmienda constitucional a un veto de la minoría.

Por lo que se refiere a la Constitución belga sólo puede ser cambiada por una mayoría dos tercios en sendas Cámaras del Legislativo. Esta norma también entraña un veto de la minoría si ésta o una coalición de minorías controla al menos un tercio de los votos de la Cámara. Cualquier proyecto de ley que afecte la autonomía cultural de los grupos lingüísticos requiere no sólo la aprobación por mayoría de dos tercios en las Cámaras, sino también de cada

grupo lingüístico, lo que constituye un buen ejemplo del principio de mayoría coincidente de John C. Calhoun⁷⁶.

3.2.5 Modelo de democracia representativa. El caso de Estados Unidos.

Estados Unidos constituye con frecuencia un caso aparte del grupo de las democracias antes mencionadas, ya que puede considerarse una sociedad plural en dos aspectos. En primer lugar, es una sociedad multiétnica, dividida en blancos, negros, hispano-latinos, asiáticos y varias otras minorías más reducidas. En términos de las ocho diferencias entre los modelos Westminster y de consenso la de la democracia norteamericana se puede definir como sigue:

1.- *Concentración del poder ejecutivo.* Estados Unidos es ciertamente mayoritario en su concentración de Poder Ejecutivo en las manos del presidente, que es el líder de uno de los dos grandes partidos y que normalmente elige del suyo propio a los miembros de su gabinete.

2.- *Separación de poderes:* Uno de los rasgos más difundidos, y en perspectiva comparativa, habituales de la democracia norteamericana, es una formal y estricta separación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Una de sus consecuencias es que el presidente, a pesar de la concentración de Poder Ejecutivo en sus manos, no es un absoluto todopoderoso. Puede incluso aducirse que aunque no hay gabinetes de coalición, una especie de poder compartido entre el presidente y los líderes del Congreso ha sido necesaria a menudo, con el fin de tomar las más importantes decisiones para la nación.

3.- *Bicameralismo equilibrado:* La Cámara de representantes y el Senado son ejemplos de Cámaras legislativas virtualmente con los mismos poderes. Puesto que los estados tienen la misma representación en el Senado, las más pequeños están más fuertemente representados que en la Cámara.

4.- *Bipartidismo:* Una característica predominante de la democracia norteamericana es su sistema bipartidista, aunque demócratas y republicanos

⁷⁶ Lipjhart, Arend, "Las democracias contemporáneas", en *Modelos de Democracia*, España, Ed. Ariel, 2000. pp.

difícilmente se parezcan a los fuertes, disciplinados y compactos partidos Laborista y Conservador de la Gran Bretaña. En el ámbito nacional, los partidos norteamericanos, son el mejor de los casos, vagas alianzas muy dispares.

5.- *Partidos políticos heterogéneos con programas similares.* Los grandes partidos norteamericanos sólo pueden considerarse significativamente en cuestiones socioeconómicas y étnico – culturales: los demócratas han sido tradicionalmente el partido de los trabajadores y las minorías, en una sociedad plural, como es el caso de los negros y del sur.

6.- *Sistema Electoral Mayoritario.* El método electoral norteamericano característico es el mayoritario con distrito uninominal, aunque el sistema mayoritario de doble votación, los distritos plurinominales y las elecciones con distrito único sean también utilizados especialmente a nivel local.

7.- *Federalismo.* Estados Unidos tiene un sistema federal de claro corte territorial. Entre otras cosas, ha cumplido el propósito de dar al sur, dentro de la plural sociedad norteamericana un alto grado de autonomía.

8.- *Constitución escrita y veto de la minoría.* La Constitución escrita norteamericana sólo puede ser objeto de enmiendas mediante un enrevesado proceso que implica dos mayorías cualificadas consecutivas. Otro ejemplo de veto de la minoría en la política norteamericana es el obstruccionismo deliberado en el Senado⁷⁷.

3.2.6 Modelo de democracia representativa. El caso de Canadá.

En lo tocante al sistema político canadiense con su tradición británica coloca a la noción de representación política en un lugar privilegiado. El parlamentarismo y la función de los legisladores asumen un papel casi mítico en la legitimación de las instituciones políticas canadienses. La flexibilidad con la que se puede hacer sus elecciones por vía de la moción de censura votada por el Parlamento por la de disolución de la Legislatura decretada por el gobierno, transforma muchas veces las contiendas electorales en consultas

⁷⁷ Ibidem, Pág.44

populares en torno a una cuestión específica. Por ejemplo, las elecciones de 1988 fueron realizadas explícitamente en trono a la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos⁷⁸.

3.2.7 Modelo de democracia representativa. El caso de México.

En México se emiten votos para elegir representantes políticos que serán los responsables directos de tomar las decisiones, ya que pretender que todas las medidas a adoptar sean discutidas y votadas por todos sería imposible, es decir, tendríamos que estar todo el tiempo dedicados a las cuestiones públicas.

A continuación y tomando como referencia los modelos de democracia representativa antes expuestos, es conveniente mostrar el modelo que actualmente existe en nuestro país:

1.-*Concentración del poder ejecutivo*. Se deposita, de conformidad con el artículo 80 de nuestra Constitución el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"⁷⁹.

En este sentido es posible conceptualizar a un sistema como presidencial cuando reúne cuatro condiciones básicas:

- a) Los cargos de jefe de Estado y jefe de gobierno se depositan y ejercen usualmente por una sola persona o instancia de decisión: el Presidente de la República o titular del Poder Ejecutivo.
- b) El acceso al cargo tiene carácter electivo-popular y su mandato es por un lapso perentorio preestablecido.
- c) La formación y ejercicio del gobierno es una prerrogativa del presidente sólo a él y corresponde detentar y dirigir la función ejecutiva. No está sujeta al coto del Congreso y puede nombrar y remover libremente a los ministros o secretarios de Estado.

⁷⁸ Prudomme, Jean Francois. Op. Cit. P.31

⁷⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, Op. Cit., Tomo III, Pág. 276

d) El congreso en tanto órgano legislativo por antonomasia ejerce funciones de control y fiscalización sobre los otros poderes pero no influye en la designación o sustitución del ejecutivo.

2.- *Separación de Poderes*. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, según el artículo 49 Constitucional⁸⁰.

3.- *Bicameralismo*: El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en 2 cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, de acuerdo con el artículo 50 constitucional⁸¹.

4.- *Sistema electoral de mayoría relativa y representación proporcional*. Para el caso del presidente, el ganador será el candidato con mayoría de votos o, si no hay mayoría, con la minoría mayor de los mismos.

- *Sistema mixto para la cámara baja*. En estos casos se aplican procedimientos que combinan los principios de representación mayoritaria y de representación proporcional. En México son expresas las provisiones que buscan garantizar una fuerte correlación en la proporción de votos-escaños, es decir, un énfasis en la proporcionalidad. México presenta un rasgo bastante sui generis que al parecer no tiene precedente en el mundo: la proporcionalidad. La proporcionalidad debe moverse dentro de márgenes muy precisos. Por mandato constitucional ningún partido o coalición puede obtener más del 60% de los 500 escaños que conforma la Cámara de Diputados, con lo que se asegura que ningún partido o fuerza política

⁸⁰ Ibidem, Tomo II, Pág. 186

⁸¹ Ibidem, Tomo III, Pág. 1

pueda por si misma contar con la mayoría de dos tercios requerida para hacer reformas a la Constitución.

- *Sistema mixto para la cámara alta.* Con el propósito de mejorar la fórmula de representación en la integración del senado, la más reciente reforma constitucional y legal en materia electoral (en 1996) introdujo el principio de representación proporcional para elegir a 32 de sus 128 integrantes. En tal virtud, se fijó en tres el número de escaños que se asignan en cada una de las 32 entidades federales (dos por el principio de mayoría y el tercero asignado a la primera minoría), en tanto que los 32 restantes son electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas en una sola circunscripción nacional.

5.- *Constitución escrita.* En México nos regimos bajo la ley máxima llamada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917.

6.-*Democracia representativa.* El Presidente de la República, los senadores y los diputados, actúan en representación del pueblo. Nunca se ha llevado a cabo un refrendo, un plebiscito o una consulta popular a nivel nacional.

7.-*Federalismo y claro corte territorial.* Los estados adoptarán, para su régimen anterior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, de acuerdo con el artículo 115 constitucional.⁸²

⁸² Ibidem, Tomo IV, Pág. 223

El esquema anteriormente presentado puede sintetizarse para nuestro fin como se cita en el artículo 40 constitucional:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres, soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”⁸³.

4. Conclusiones.

La definición del concepto democracia, ha respondido principalmente a las diferentes épocas y circunstancias que ha tenido a lo largo de su evolución, de ahí que definirla resulte una tarea difícil. Si tan sólo nos remitiéramos a las raíces griegas de su etimología, el problema estaría solucionado.

De acuerdo con los datos analizados en este capítulo, podemos observar la evolución histórica de este concepto, pues en su haber, la democracia cuenta con tres principales corrientes históricas:

1.- *La aristotélica*, que señalaba a la democracia como un gobierno de todos aquellos hombres que reunieran la condición de ciudadanos, opuesto a la monarquía y a la aristocracia, donde la participación en el gobierno no hacía distinción entre ricos y pobres;

2.- *La medieval*, desprendida de dos pasajes del *Digesto* que señalan que si bien el pueblo es la fuente principal del poder que posee el príncipe, también el pueblo tiene la capacidad para crear derecho no sólo mediante el voto, sino convirtiendo las costumbres en ley. Es en esta corriente donde Marsilio de Padua en su obra *Defensor Pacis* sostiene que el principio de hacer las leyes corresponde al pueblo, de tal manera que sólo el pueblo o la asamblea por él elegida, tiene el legítimo derecho de constituir, corregir o deponer a un gobierno, si así conviene a los intereses del pueblo mismo.

⁸³ Ibidem, Tomo II, Pág. 109

3.- *La Moderna*: surgida de la contraposición entre la república y el reino, o la república y el principado. Sus principales exponentes son Maquiavelo –que sostiene que la república es una forma de gobierno opositora a la monarquía en la que el poder está distribuido entre diferentes cuerpos colegiados-, Rosseau – quien llama a la democracia república porque ambos conceptos coinciden para la creación de la teoría de la soberanía popular- y Robert Dahl, quien aporta una moderna tipología de los regímenes democráticos en la actualidad.

Además de las corrientes históricas, la democracia ha tenido diferentes acepciones con otras corrientes políticas. De esta forma, el estado liberal ha coincidido plenamente con el modelo de democracia representativa, pues en esta la tarea de hacer las leyes corresponde de manera exclusiva a los representantes elegidos por el pueblo. La libertad para elegir a dichos representantes difiere de las libertades civiles que gozan los ciudadanos, en tanto que requiere de una capacidad jurídica específica. Dicha participación, debe ser libre y en el estado liberal la línea de desarrollo democrático está orientada a la ampliación del voto y la multiplicación de los órganos de representación.

En cambio, para el socialismo, la democracia un elemento integrante para reforzar la base popular y necesario porque sin dicho refuerzo no existiría cambio social alguno, pero no es un elemento constitutivo, dado que el socialismo se enfoca al revolucionamiento de las relaciones económicas. El desarrollo de la democracia en este caso, obedece a la efectividad del sufragio, y se profundiza mediante la crítica a la democracia representativa y a través de la demanda de que la participación y el control político se extiendan a los órganos económicos.

Finalmente para el elitismo, sólo cuando existe una competencia entre las clases políticas que buscan el poder y en donde además la pugna es resuelta a favor de quien haya obtenido más votos, habrá un régimen democrático.

Basado en los datos anteriores, podemos apreciar que la democracia tanto en su evolución como en sus diferentes acepciones, ha sido considerada

como un elemento básico de varias doctrinas políticas, de ahí que pueda considerársele en un sentido formal, como un mecanismo o conjunto de reglas procedimentales para formar un gobierno y para tomar decisiones políticas, cuyo objetivo independientemente de su acepción, será la de proveer las condiciones para el pleno y libre desarrollo de las capacidades humanas, sentido que coincide con la definición proporcionada por el artículo 3º constitucional, al señalar que la democracia no sólo debe ser entendida como un régimen jurídico o sistema de gobierno, sino como un sistema de vida encaminado al constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Asimismo, la democracia está conformada por valores que caracterizan su esencia y sostén en la actualidad, producto de su misma evolución, los cuales son a saber, el pluralismo, la tolerancia, la competencia regulada, el principio de mayoría, la legalidad, los derechos de las minorías, la igualdad, la ciudadanía, la soberanía popular, relación de dependencia de los gobernantes con relación a los gobernados, la representación, la revocabilidad de los mandatos, la paz social, la convivencia de la diversidad, la participación, el procesamiento de los intereses diversos, la inducción a la organización, la gobernabilidad con apoyo de los ciudadanos y los derechos individuales.

La democracia cuenta en su haber con diferentes modelos, siendo principalmente los de Democracia de referéndum, Democracia participativa, Democracia Pluralista, Democracia directa y Democracia Representativa, siendo este último, el que ha predominado en muchos países, y el cual a la vez, es el eje central de nuestro sistema político mexicano.

La democracia representativa puede definirse para nuestros fines como un mecanismo institucionalizado, opositor al absolutismo y a la democracia directa que, legitima, controla y corrige el ejercicio del poder político, que tiene como finalidad proveer condiciones para el pleno y libre desarrollo de las capacidades humanas. Los elementos fundamentales de este mecanismo son:

- a) Sistemas de partidos;
- b) Elecciones periódicas, competitivas, reglamentadas, garantes de un mínimo de libertad al expresar el sufragio, y mediante

las cuales, un "público juez" cuyos derechos para participar en la política son reconocidos, designa, basándose en la responsabilidad periódica de los actores políticos, elige a uno o varios representantes que en alguna de sus características reflejan también la de sus representados para la conformación de ciertos organismos políticos fundamentales, especialmente, parlamentarios.

La democracia representativa aparece como el producto de los procesos de emancipación popular que ocurrieron a partir de la ilustración a finales del siglo XVIII y principios del XIX y su adopción tuvo lugar principalmente en los países donde ejercer directamente la democracia era una tarea imposible de labrar. Son características de este modelo de democracia:

- 1.- Libertad para constituir e integrarse en organizaciones
- 2.-Libertad de expresión
- 3.-El derecho de voto
- 4.-Elegibilidad para cargo político
- 5.-Derecho de los líderes políticos a competir por el voto
- 6.-Fuentes alternativas de información
- 7.-Elecciones libres y limpias
- 8.-Que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia.

Aun cuando las características de este modelo democrático tienen un carácter uniforme, en algunos países difieren.

Así por ejemplo, en nuestro país se cuenta con un sistema de representación bicameral que será nombrado mediante el voto universal para que tome decisiones en pro del electorado, mientras que en Canadá, el parlamentarismo, compuesto por elementos elegidos también mediante el voto, será el sostén de legitimación de las instituciones de aquel país.

- 1.-Concentración del poder ejecutivo
- 2.- Separación de Poderes

- 3.- Bicameralismo
- 4.- Constitución escrita.
- 5.-Democracia representativa.
- 6.-Federalismo y claro corte territorial.

Con los datos anteriormente señalados, pudo encontrarse que ninguno de los modelos democráticos prohíbe la reelección para los cargos de representación popular. Sólo se contempla en si, que en los regímenes democráticos, en especial en el régimen representativo, existirán elecciones libres y limpias mediante las cuales habrá de elegirse a dichos representantes.

CAPÍTULO II: DEMOCRACIA EN MÉXICO

SUMARIO: 1.- Marco Jurídico de la Democracia en México; 1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1.1.1 Artículo 3º; 1.1.2 Artículo 40; 1.1.2.1 La república como forma de gobierno; 1.1.2.2 La representatividad; 1.1.2.3 La democracia; 1.1.2.4 El federalismo; 1.1.2.5 La libertad y la soberanía de los Estados; 1.1.3 Artículo 41; 1.1.1.1 Ejercicio de la soberanía; 1.1.1.2 Renovación periódica de los poderes ejecutivo y legislativo; 1.1.1.2.1 Partidos políticos; 1.1.1.2.2 IFE; 1.1.1.2.3 Sistemas de medios de impugnación; 1.1.4 Artículo 73; 1.1.4.1 Clasificación de las facultades del Congreso; 1.1.4.1.1 Legislativas; 1.1.4.1.2 Administrativas; 1.1.4.1.3 Jurisdiccionales; **2.- Instituciones;** 2.1 Instituto Federal Electoral; 2.1.1 Naturaleza Jurídica, 2.1.2 Fines; 2.1.3 Integración, 2.1.4 Actividades; 2.2 Partidos; Políticos; 2.2.1 Concepto de partido político; 2.2.1.1 Etimológico; 2.2.1.2 Jurídico; 2.2.2 Origen; 2.2.3 Funciones; 2.3 Agrupaciones Políticas Nacionales; **3.- Congreso de la Unión;** 3.1 Naturaleza Jurídica; 3.2 Integración; 3.2.1 Cámara de Diputados; 3.2.2 Facultades Exclusivas; 3.2.3 Cámara de Senadores; 3.2.4 Facultades Exclusivas; 3.3 Periodos de trabajo; **4.-Conclusiones**

CAPÍTULO II: DEMOCRACIA EN MÉXICO

1. *Marco Jurídico de la Democracia en México:*

Es importante plantear los fundamentos legales de nuestro régimen político, partiendo de nuestra Constitución Política hasta las Instituciones y entidades que lo conforman. En este capítulo se mencionarán las características que de acuerdo con la Constitución debe reunir nuestro régimen político así como la naturaleza jurídica y funciones de las instituciones y entidades que conforman al mismo.

1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1.1.1 Artículo 3°.

El artículo 3° constitucional, precepto que forma parte del Título referido a las Garantías Individuales, es el primero en señalar el concepto democracia en el texto del inciso A de su fracción segunda. En términos generales el artículo 3° constitucional nos señala como garantía individual el derecho que tiene cada individuo a recibir educación en México, sea por el Estado o por particulares. De acuerdo con el texto del artículo la educación que imparta el Estado, deberá reunir las siguientes características: será gratuita, laica, y será promovida, atendida y apoyada por el Estado. Dicha educación, de acuerdo con el mismo artículo, será orientada por un criterio basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, que además reunirá las siguientes características: será nacional, contribuyente a la mejor convivencia humana, y 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"⁸⁴.

⁸⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada. Op. Cit. Tomo I. p. 52*

De esta forma, es posible observar que en el texto del artículo 3º constitucional, la democracia es entendida en tres formas:

1.-Como una estructura jurídica, fórmula que coincide con el significado formal de democracia como un conjunto de reglas procedimentales para formar un gobierno.

2.-Como régimen político, entendido como un mecanismo mediante el cual se toman decisiones políticas, y que también coincide con el significado formal.

3.-Como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, concepto que coincide con la teoría política moderna al señalar que el fin de la democracia será proveer las condiciones para el pleno y libre desarrollo de las capacidades humanas esenciales de todos los miembros de la sociedad.

El artículo 3º constitucional, ha sido objeto de diversas reformas a lo largo de su existencia, de las cuales, valdría la pena mencionar la segunda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, que modificó casi en su totalidad el contenido del mismo, introduciendo el concepto de democracia⁸⁵.

De acuerdo con Melgar Adalid, con esta reforma impulsada por el entonces Secretario de Educación Pública en México, Jaime Torres Bodet, se reforzó el concepto laico de la impartición educativa, pues el criterio que orientaría la educación en México, estaría basado en los resultados del progreso científico, y en la lucha contra la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios⁸⁶.

Adicionalmente se agregó que el proceso educativo sería democrático, entendiendo a la democracia no sólo como un régimen de gobierno o estructura jurídica, sino como un sistema de vida encaminado al constante mejoramiento cultural, económico y social del pueblo.

⁸⁵ Ibidem, p. 60

⁸⁶ Melgar, Adalid, Mario, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Op. Cit., Tomo I, Pág. 60

1.1.2 Artículo 40.

El artículo 40 constitucional, es el fundamento jurídico de las características que habrá de reunir nuestro régimen político. Para ello es conveniente tratar por separado cada una de estas características a fin de lograr una mejor explicación de las mismas.

El texto del artículo señala que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por 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"⁸⁷.

1.1.2.1 La República como forma de gobierno.

La raíz etimológica de República, proviene de los términos latinos *res*, cosa, y *pública*, es decir, que pertenece a la comunidad. Así, República significa "lo que a todos concierne, lo que a todos atañe"⁸⁸.

Cabe recordar, que la república también es concebida como un régimen opositor a la monarquía, es decir, la república no será un régimen de gobierno en el que el poder está concentrado en un solo individuo que permanece en el cargo de manera vitalicia, sino por el contrario, será característica de esta, la distribución del poder con una renovación periódica del ejecutivo, y en la que sus miembros participen en la configuración de las decisiones públicas⁸⁹.

1.1.2.2 La representatividad.

La siguiente característica atribuida a nuestro régimen político conforme al texto del artículo 40^o constitucional, será la de ser *representativo*, en el entendido del imposible ejercicio directo de la soberanía por parte del pueblo. La idea de representación implica la necesidad de que los ciudadanos elijan mediante votaciones libres y periódicas a representantes, en el caso de esta

⁸⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y concordada*, Op. Cit., Tomo I, P. 109.

⁸⁸ Andrade Sánchez, Eduardo, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Op. Cit., Tomo I, Pág.109

⁸⁹ Vid *Infra.*, Capítulo I, en apartado 3.2.2, *Características de los gobiernos representativos*

investigación, a los diputados federales para que decidan por ellos y para ellos, y de esta forma se pueda cumplir con el objetivo mismo de la representación política: corregir, controlar y legitimar el ejercicio del poder político⁹⁰.

1.1.2.3 La democracia.

La República representativa plasmada en el artículo constitucional en estudio, tendrá también la característica de ser democrática. La democracia, entendida como un mecanismo o conjunto de reglas para formar un gobierno y tomar decisiones políticas,⁹¹ se adecua al texto del artículo 40, en el sentido de que la elección de los representantes políticos por parte de los ciudadanos se hará mediante votaciones periódicas a fin de que obtengan legitimidad y capacidad para resolver por todos, como una voluntad conjunta de la república⁹².

1.1.2.4 El federalismo.

La República representativa y democrática, tendrá la característica de ser federal, aspecto vinculado a una coordinación territorial del poder. El federalismo, que es considerado como un invento norteamericano que buscaba conciliar los distintos intereses de los territorios que integraron las trece colonias originales, en México, libró obstáculos tanto bélicos como políticos a lo largo del siglo XIX, para lograr finalmente su imposición en la Carta Magna de 1857.

El objetivo del federalismo mexicano fue dejar al poder nacional una capacidad de decisión en áreas que no invadieran los intereses concretos de las localidades, para alcanzar un objetivo similar al de los Estados Unidos de América: unir lo que estando realmente desunido en la práctica y jurídicamente unido por la Colonia, tenía que permanecer unido por una especie de instinto de conservación. Así, este pacto federal ha quedado plasmado en nuestra Constitución de 1917 en su artículo 124, que nos señala que "Las facultades

⁹⁰ Bobbio, Norberto, et. al. Op. Cit. Tomo L-Z, Págs. 1386-1387.

⁹¹ Bobbio, Norberto, et. al. Op. Cit., Tomo A-J, Pág. 452

⁹² Andrade Sánchez, Eduardo, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. Op. Cit. Tomo II, Pág. 110

que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados⁹³.

1.1.2.5 La libertad y soberanía de los Estados.

Atendiendo a la idea de federalismo, y de acuerdo con el texto constitucional, nuestra república se compone de estados libres y soberanos. A este respecto, conviene señalar algunos aspectos sobre la libertad y soberanía referidas.

La libertad, esta relacionada con la capacidad de decidir sobre cuestiones vinculadas con el espacio territorial. Dicha libertad no ha sido cuestionada hasta el momento, aunque está siempre condicionada para mantener la unidad republicana⁹⁴.

Respecto al concepto de soberanía, es conveniente apuntar para nuestro estudio, la diferencia existente entre la soberanía jurídica y la soberanía política, ya que la primera está referida a un concepto absoluto que envuelve a toda una nación, mientras que la segunda es un concepto relativo, de acuerdo al mayor o menor poder que ejercen quienes pretenden llevar al cabo sus objetivos de supremacía en una determinada entidad territorial⁹⁵.

De este modo, podemos decir entonces que la soberanía es una capacidad decisoria limitada de cada entidad, manifestada en la elaboración de sus leyes y en la elección de sus representantes⁹⁶.

1.1.3 Artículo 41.

El artículo 41 de nuestra Constitución Política, contempla dos aspectos referidos a la soberanía nacional:

- 1.- El ejercicio de la soberanía misma, y
- 2.- Las bases jurídicas de la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo.

⁹³ *Ibidem*. Pág. 113

⁹⁴ Andrade Sánchez, Eduardo en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. Op. Cit. Tomo II, Pág. 114

⁹⁵ *Ídem*.

⁹⁶ Cfr. con los artículos 116, 117 y 124 constitucionales

1.1.3.1 Ejercicio de la soberanía.

De acuerdo con el texto constitucional, el pueblo ejercerá su soberanía "por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrían contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"⁹⁷.

1.1.3.2 Renovación periódica de los poderes ejecutivo y legislativo.

El artículo 41º en su segundo párrafo, establece que mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, características de la participación política en un régimen democrático, se llevará a cabo la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, conforme a las siguientes bases: Partidos Políticos, el Instituto Federal Electoral y un Sistema de Medios de Impugnación.

1.1.3.2.1 Los Partidos Políticos.

El artículo 41º de nuestra Carta Magna define a los partidos políticos como "entidades de interés público", que tienen como finalidad "promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el voto universal, libre y secreto"⁹⁸.

La definición constitucional de los Partidos Políticos, apareció en la reforma del 6 de diciembre de 1977 y marcó el punto de partida para la conformación de un verdadero sistema de partidos en México. Sin embargo, dados los antecedentes de nuestro sistema político en el siglo XX, es

⁹⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit. Tomo II, Pág. 119

⁹⁸ Ídem

importante señalar a manera de cronología, algunos aspectos históricos que dieron origen a este sistema de partidos

1972: El Gobierno consideró necesario inyectar vitalidad al sistema de partidos y prevenir estallidos de violencia, permitiendo que los partidos pequeños obtuvieran el 2.5% del voto total para tener presencia en el Congreso.

1977: La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales dio a los partidos la categoría de entidades de interés nacional, se les concedió acceso permanente a los medios masivos de comunicación y el mantenimiento o pérdida de registro de los partidos quedó condicionada al 1.5% de la votación nacional además de facultar a la Suprema Corte para conocer de quejas sobre violaciones al voto.

1987: El Código Federal Electoral sustituyó a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y se logró la ampliación de la Cámara de Diputados, al contar desde 1988 con 200 diputados de representación proporcional, donde también estaría el partido mayoritario.⁹⁹

1996. Un importante avance en esta materia fue agregar en la Constitución, que la afiliación a los partidos políticos debía ser libre e individual. Así mismo en este año, el artículo 99 de la Constitución Federal contempló que ante cualquier vulneración de este derecho fundamental personalismo existiría un proceso jurisdiccional encaminado a sancionar dicha vulneración¹⁰⁰.

Sin embargo, dada la importancia que guardan los partidos políticos como instituciones básicas del régimen democrático en México, dentro del presente capítulo habrá de dedicarse un apartado especial para su mejor análisis.

⁹⁹ Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis, *Los Sistemas Políticos en América Latina*, México, Edit. Siglo XXI, 1995. Págs. 314-315.

¹⁰⁰ Salazar Ugarte, Pedro, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Op. Cit., Tomo II, Pág. 126

1.1.3.2.2 Instituto Federal Electoral:

La segunda base establecida por el artículo 41 constitucional para la renovación periódica de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, será la existencia del Instituto Federal Electoral (en adelante IFE).

Así, de acuerdo con el actual texto de la fracción tercera del artículo 41º constitucional, el IFE, es un organismo público autónomo "dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley"¹⁰¹.

De acuerdo con el texto de la fracción tercera del precepto en mención, el IFE tendrá la función estatal de organizar las elecciones federales, y a la vez tendrá a su cargo en forma integral y directa, las actividades relativas a:

1. La capacitación y educación cívica,
2. Geografía electoral,
3. Los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos,
4. Al padrón y lista de electores,
5. Impresión de materiales electorales,
6. Preparación de la jornada electoral,
7. Los cómputos en los términos que señale la ley,
8. Declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores,
9. Cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales,
10. La regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales"¹⁰².

¹⁰¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit. Tomo II, Pág. 120

¹⁰² *Ibidem*, Pág. 122

Dentro de este capítulo habrá de tratarse por separado a este organismo a fin de conocer su origen, naturaleza jurídica, y sus principales fines y atribuciones que la ley le marca.

1.1.3.2.3 Sistema de medios de impugnación.

Este sistema de medios de impugnación, está contemplado por la fracción cuarta del precepto constitucional en estudio, y de acuerdo con el texto mismo, tendrá la finalidad de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. De acuerdo con el mismo artículo, "el sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución"¹⁰³.

Se trata por un lado de una garantía jurídica estrechamente relacionada con la relevancia política de las elecciones (si no hay definitividad en las decisiones electorales la estabilidad política del país estaría permanentemente en riesgo) y por el otro, de una referencia a las garantías secundarias para proteger los derechos que hacen posible a la democracia¹⁰⁴.

1.1.4 Artículo 73.

Si bien la función principal que compete al Poder Legislativo es la elaboración de las leyes con sus características propias de generales, abstractas e impersonales, el artículo en mención asigna al Congreso diferentes facultades que pertenecen a ambas cámaras, tanto de Senadores como de Diputados, y las cuales atienden básicamente a la soberanía nacional en lo exterior así como el desarrollo de la Federación en lo interior¹⁰⁵. Así, mediante las treinta fracciones que integran este artículo, la Constitución concede al Congreso de la Unión facultades para legislar en todas aquellas materias que

¹⁰³ Ídem.

¹⁰⁴ Salazar Ugarte, Pedro, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. Op. Cit. Tomo II, Pág. 133.

¹⁰⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., Tomo III, Pág. 185-205

son esenciales al desarrollo y progreso de nuestro país, no obstante que existen otros artículos de la propia Constitución que asignan otras facultades a este Poder, las cuales deben ser ejercitadas de forma separada y sucesiva.

1.1.4.1 Clasificación de las facultades.

De acuerdo con la doctrina constitucional, las facultades del Congreso de la Unión se han clasificado desde dos puntos de vista:

- a) Por su forma de actuación y,
- b) Por la naturaleza de sus actos. Desde el punto de vista de su actuación, las facultades ejercidas por las cámaras pueden ser:

1.-Conforme al ejercicio de las que les corresponden de manera exclusiva a cada una de ellas y que ejecutan de manera separada y no sucesiva;

2.-Conforme a su funcionamiento como Congreso general ejercitando sus facultades separada y sucesivamente;

3.-Como asamblea única donde ambas cámaras ejercitan sus facultades conjunta y simultáneamente; y,

4.-Conforme al ejercicio de aquellas facultades que son comunes a ambas y se actualizan de forma separada y no sucesiva¹⁰⁶.

Desde el punto de vista de la naturaleza de sus actos, las facultades del congreso se clasifican en legislativas, administrativas y jurisdiccionales¹⁰⁷.

1.1.4.1.1 Legislativas.

Estas actividades están referidas a la naturaleza misma del Congreso, como órgano a quien compete la elaboración de normas jurídicas. De este modo, las materias en las que el Congreso de la Unión ejerce facultades legislativas, y de conformidad el artículo 73 son:

¹⁰⁶ Hernández, María del Pilar, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, Op. Cit. Págs. 191-192

¹⁰⁷ Ídem

- 1.-En materia económica (Frs. X, XVII, XVIII, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F, y XXIX-G).
- 2.-En materia financiera y tributaria (Frs. VII, VIII, X y XXIX)
- 3.-En materia de seguridad interior y defensa exterior. (Frs. XII, XIII, XIV, y XV)
- 4.-En materia del Servicio Exterior Mexicano (Fr. XX)
- 5.-En materia de política social (Frs. X y XXV)
- 6.-Inversión extranjera (Frs. XXIX-F)
- 7.-En materia penal federal (Fr. XXI)¹⁰⁸
- 8.-En materia de turismo (XXIX –K)
- 9.-En materia deportiva (XXIX-J)
- 10.-En materia de protección civil (Fr. XXIX-I).
- 11.-Las demás materias concedidas por la misma Constitución Federal.

1.1.4.1.2 Administrativas.

Son aquellas que no son materialmente legislativas sino que le posibilitan la realización de determinados actos que pueden estar relacionados con materias como división territorial y empleos públicos, y estas son esencialmente:

- 1.-Facultades administrativo- territoriales consagradas en las fracciones I, II, III, IV, y V del artículo 73
- 2.-Creación y supresión de empleos federales así como aumentar o disminuir sus dotaciones. (Fr. XI)
- 3.-Materia de población y extranjería.(Frs. XVI y XXIX-C)
- 4.-Símbolos patrios.(Fr. XXIX-B)¹⁰⁹

¹⁰⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada.* Op. Cit.,tomo III, Págs. 192-201

¹⁰⁹ *Ibidem*, Pág. 201-204

1.1.4.1.3Jurisdiccionales.

Existe en el artículo 73 solo un caso en el que materialmente el Congreso de la Unión realiza facultades jurisdiccionales y se encuentra consagrado en la fracción XXII "para conceder amnistias por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación"¹⁰.

2. Instituciones.

El artículo 41 constitucional establece dos bases fundamentales para el ejercicio de la democracia en nuestro país: la existencia de los partidos políticos, como única vía de acceso a los ciudadanos al ejercicio del poder político, y el Instituto Federal Electoral, como organismo encargado de organizar las elecciones. Esta fórmula plasmada en el precepto constitucional en mención obedece a que en los regímenes democráticos los individuos no pueden expresar sin más su opinión, salvo a través de los mecanismos e instituciones previamente establecidos para que sus decisiones tengan carácter legal. De esta forma es dable otorgar garantías a la mayoría pero también a las minorías, porque finalmente se aspira al imperio de la ley en cuya confección deben participar mayoría y minorías.

2.1 Instituto Federal Electoral.

La teoría política moderna es precisa al señalar que en los regímenes democráticos representativos, la renovación periódica de los poderes ejecutivo y legislativo se ha de llevar a cabo mediante instituciones electorales sustentadas en la legalidad. Para el caso que atañe a esta investigación, la organización del proceso electoral mediante el cual se lleva a cabo la renovación periódica de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, corre a cargo del Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo desprendido del artículo 41 constitucional y regulado por el Código Federal de

¹⁰ Ibidem Pág. 204.

Instituciones y Procedimientos Electorales. Dada la importancia que reviste este organismo tanto en la historia política de México como instrumento para el ejercicio de la democracia, es viable contemplar en esta investigación un apartado especial con el fin de darle un mejor tratamiento.

2.1.1 Naturaleza Jurídica.

El IFE, de conformidad con la fracción tercera del artículo 41 constitucional, es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios encargado de organizar las elecciones federales, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley¹¹¹.

El IFE fue creado con la reforma electoral de 1989-1990, con el propósito político de desmontar la vieja desconfianza en los procedimientos electorales, que tuvo su momento culminante las controvertidas votaciones de 1988 con aquella famosa "caída del sistema" La creación de este Instituto, suplió a la anterior Comisión Federal Electoral, órgano estatal que era presidido por el Secretario de Gobernación e integrada por representantes de los partidos políticos en función de su representación en el Congreso¹¹². A partir de la reforma citada en la que se creó al IFE, se permitió la participación de los partidos políticos nacionales en los procesos de la organización electoral¹¹³.

En un principio, y al igual que la otrora Comisión Federal Electoral, el máximo órgano del IFE estuvo compuesto por seis consejeros magistrados, el Secretario de Gobernación, dos diputados y dos senadores (uno de mayoría y uno de minoría en ambos casos) y un número variable de representantes de los partidos en orden a la votación obtenida en la elección anterior. A partir de 1994 sufrió algunas modificaciones en su estructura, particularmente en la integración de su máximo órgano de dirección, siendo en 1996, cuando finalmente se confirmó la autonomía política de dicho organismo. A partir de entonces, la

¹¹¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. Op. Cit., Tomo II, Pág. 120

¹¹² Salazar, Luis, *México 2000, Alternancia y transición a la democracia*, México, Ed. Cal y Arena, 2001. Pág. 43-45

¹¹³ *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Edit. Porrúa. 2002, 1ª ed., Pág. 312

facultad de votar en el máximo órgano de dirección, el Consejo General, quedó exclusivamente en manos de un consejero presidente y de ocho consejeros electorales, mismos que serían elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente a propuesta de los grupos parlamentarios, cada siete años. De esta forma, a partir de 1996, el Poder Ejecutivo no participaría más en la designación de los integrantes de la autoridad electoral ni contaría con un representante en el órgano directivo del Instituto¹¹⁴.

2.1.2 Fines.

De acuerdo con el texto del artículo 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, (en adelante COFIPE) los fines del IFE son los siguientes:

- 1.-Contribuir al desarrollo de la vida democrática
- 2.-Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos
- 3.-Integrar el Registro Federal de Electores.
- 4.-Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- 5.-Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y ejecutivo de la Unión;
- 6.-Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y
- 7.-Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática¹¹⁵.

En este apartado puede observarse que los fines que la ley marca al IFE responden a la lógica que caracteriza a los regímenes democráticos representativos, pues además de contribuir como institución al desarrollo de la vida democrática y asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos electorales, al mismo tiempo garantiza la celebración periódica y

¹¹⁴ Salazar Ugarte, Pedro, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Op. Cit., Págs. 129-130

¹¹⁵ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Edit. Porrúa, 2004.

pacífica de los comicios donde habrán de elegirse a los representantes políticos que renueven los poderes Ejecutivo y Legislativo, que en el caso de nuestro tema de investigación, serán los diputados federales.

2.1.3 Integración del IFE.

Para proporcionar al lector una descripción precisa de la integración del IFE, es necesario dividir su estudio, y siguiendo el criterio utilizado en el *Diccionario de Derecho Constitucional* para tal fin, en estructura centralizada y descentralizada, en donde se explicará a detalle y con base en su marco jurídico la integración de este organismo.

2.1.3.1 Estructura centralizada.

1.- Consejo General.

De acuerdo al texto de la fracción tercera del artículo 41 constitucional y a diversas disposiciones del COFIPE, el Consejo General es el máximo órgano superior de dirección del IFE, y está integrado por un consejero presidente y 8 consejeros electorales, además de ocho consejeros suplentes, elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados o en su caso por la comisión permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Dichos consejeros duran en su encargo siete años, perciben la misma remuneración que los ministros que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y no pueden tener otro empleo, cargo o comisión, excepto si actúan en representación del Consejo General o si se desempeñan en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia no remunerados¹¹⁶.

De acuerdo con el artículo 41 constitucional, en el Consejo General del IFE concurren con voz, pero sin voto, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo del IFE, mismo que funge como Secretario del Consejo General. Dicho secretario, de conformidad con los artículos 82 párrafo primero,

¹¹⁶ *Diccionario de Derecho Constitucional*, Op. Cit. Pág. 312

inciso C, y 88 del COFIPE, es nombrado por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y dura en su encargo siete años¹¹⁷.

2.-Comisiones permanentes.

Estas comisiones permanentes, creadas en la reforma de 1996,¹¹⁸ y de acuerdo al artículo 80 del COFIPE, son presididas por un Consejero Electoral y podrán crearse cuantas comisiones sean necesarias para el desempeño de las atribuciones del Consejo General, pero cuando menenos deberán existir las siguientes: Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas (mencionadas en el artículo 49 párrafo sexto del COFIPE), prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión; organización electoral; capacitación electoral y educación cívica. Además de estas comisiones, el artículo 80 párrafo quinto del COFIPE, permite crear al Consejo General, considerando la disponibilidad presupuestaria del Instituto, comités técnicos especiales para actividades o programas específicos siempre que se requiera del auxilio o de la asesoría técnico-científica de especialistas en las materias que así lo estime conveniente¹¹⁹.

3.-Junta General Ejecutiva.

La Junta General Ejecutiva es el máximo órgano ejecutivo central, y es presidida por el Consejero Presidente del Consejo General. Este último al presidir ambos órganos, sirve de puente entre la parte directiva y ejecutiva, propiciando un acercamiento y una coordinación entre ambas¹²⁰.

La Junta, conforme al artículo 85 del COFIPE, está integrada también por el Secretario Ejecutivo del IFE, y los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación electoral, y educación cívica,

¹¹⁷ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Op. Cit., Págs. 82 y 85.

¹¹⁸ *Diccionario de Derecho Constitucional*, Op. Cit. Pág. 313

¹¹⁹ *Ibidem*, Pág. 313

¹²⁰ *Ídem*.

y el de Administración. La Junta, de acuerdo con el artículo 86 del COFIPE, se reúne al menos una vez al mes¹²¹.

4.-Secretario Ejecutivo del IFE.

El artículo 67 de COFIPE, señala que el Secretario Ejecutivo del Instituto, tienen como función coordinar la Junta General Ejecutiva, conducir la administración y supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

5.-Direcciones Ejecutivas.

Son aquellas integrantes de la Junta General Ejecutiva, y cuyo titular es nombrado por el Consejo General de acuerdo con los artículos 82 párrafo primero, inciso d, y 90 párrafo segundo del COFIPE. A saber son

- a) Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores,
- b) Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos,
- c) Dirección Ejecutiva de Organización Electoral
- d) Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral,
- e) Dirección Ejecutiva de Capacitación electoral, y Educación Cívica, y
- f) Dirección Ejecutiva de Administración.

1.2.3.2. Estructura descentralizada.

Por lo que toca a la estructura descentralizada del IFE, esta se integra por 32 consejeros locales existentes en cada entidad y 300 consejos distritales. Esta estructura reproduce a escala local y distrital la organización de los órganos centrales¹²².

1.-Consejos Locales.

Los Consejos Locales son semejantes al Consejo General¹²³ y solo realizan labores durante el proceso electoral federal. Los consejos locales están integrados de acuerdo al artículo 102 de COFIPE, por un Consejero Presidente

¹²¹ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Op. Cit., Pág. 83

¹²² *Diccionario de Derecho Constitucional*, Op. Cit. Pág. 313

¹²³ *Ídem*.

que funge también como vocal ejecutivo local, y seis consejeros locales además de seis consejeros suplentes, todos ellos nombrados por el Consejo General y que tienen la facultad exclusiva de voto en las sesiones. Son integrantes también de los Consejos Locales de acuerdo con el precepto en mención, los representantes de los partidos políticos, un vocal de organización electoral, uno del Registro Federal de Electores, uno de capacitación electoral y educación cívica y un vocal secretario que funge también como secretario de las juntas ejecutivas locales¹²⁴.

2.-Juntas Locales Ejecutivas.

Las Juntas Locales Ejecutivas son de carácter permanente y se integran por el vocal ejecutivo que las preside, los vocales que concurren a los consejos locales y un vocal secretario. Todos sus miembros son funcionarios del Servicio Profesional Electoral, de acuerdo al artículo 99 del COFIPE y nombrados por el Secretario ejecutivo del IFE, de acuerdo al artículo 89 párrafo primero, inciso J de COFIPE. Las juntas distritales ejecutivas se integran del mismo modo que las locales, de acuerdo al artículo 109 del COFIPE¹²⁵.

2.1.4 Actividades

De acuerdo con el texto de la fracción tercera del precepto constitucional en mención, el IFE tendrá la función estatal de organizar las elecciones federales, y a la vez tendrá a su cargo en forma integral y directa, las actividades relativas a:

- 1.-La capacitación y educación cívica,
- 2.-Geografía electoral,
- 3.-Los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos,
- 4.-Al padrón y lista de electores,
- 5.-Impresión de materiales electorales,
- 6.-Preparación de la jornada electoral,

²⁴ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Op. Cit., Pág. 95

²⁵ *Ibidem*, Págs. 85 y 94

- 7.-Los cómputos en los términos que señale la ley,
- 8.-Declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores,
- 9.-Cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales,
- 10.-La regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales¹²⁶.

El Instituto Federal Electoral no sólo tiene entonces la responsabilidad de llevar a cabo las elecciones periódicas y pacíficas de los diputados federales, que es el punto a tratar en el desarrollo de esta investigación, sino que además, como institución electoral podrá declarar la validez y otorgamiento de constancias de dichas elecciones.

2.2 Partidos Políticos.

Hoy en día, los partidos políticos son un elemento indispensable para configurar la democracia política en nuestro país, pues influyen y caracterizan todo el proceso gubernativo y le dan un sello al sistema político. Una de las características que han adquirido después de la segunda guerra mundial es su "constitucionalización"; es decir, que su existencia y sus aspectos más importantes parten de un nivel constitucional como parte de esa norma esencial¹²⁷.

Cabe agregar en este espacio, que los partidos políticos en sistemas como el nuestro, son además instancias de mediación, confrontación pacífica, organización y participación insustituibles¹²⁸, de tal modo que los objetivos de los partidos no deben solo circunscribirse a las épocas electorales, sino que su actividad debe ser constante, y encaminada a promover la participación del

¹²⁶ Ibidem, Pág. 122

¹²⁷ Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Edit. Porrúa. Pág. 24

¹²⁸ Salazar Ugarte, Pedro, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit. Tomo II, Pág. 125

pueblo en la vida democrática, así como contribuir a la integración de la representación nacional y su acceso al poder¹²⁹.

Por ello es importante que los lectores conozcan las definiciones que existen respecto de los partidos políticos, tanto su raíz etimológica algunos de sus antecedentes mas importantes y sus transformaciones, sus funciones y finalmente, a nivel nacional, el marco jurídico vigente que los atañe y su inmediato posterior.

2.2.1 Concepto de Partido Político

2.2.1.1 Etimológico.

Estos vocablos derivan del griego *pars*, parte; y, *polis*, ciudad, es decir, parte de la colectividad política que intervienen en la vida del gobierno del Estado. Weber, define a los partidos políticos como una asociación dirigida a un fin deliberado, ya sea este objetivo, como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, o personal, es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o si no, tendiente a todos estos fines al mismo tiempo. Esta definición pone de manifiesto, el carácter asociativo del partido, la naturaleza de su accionar, y la diversidad de impulsos y motivaciones que conducen a una acción política. De aquí, se parte que en esta noción entren todas aquellas organizaciones de la sociedad civil surgidas cuando se reconoce teóricamente o en la práctica, el derecho del pueblo a participar en la gestión del poder político¹³⁰.

2.2.1.2 Jurídico.

La definición jurídica de partidos políticos, está contemplada en el texto de la fracción primera del artículo 41 constitucional, al señalar que estas asociaciones "son entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir la integración de la

¹²⁹ Carpizo, Jorge, Op. Cit. Pág. 25

¹³⁰ Citado por Norberto Bobbio, et. al., *Diccionario de política*, Op. Cit. Pág. 1153

representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo"¹³¹.

2.2.2 Origen.

Los partidos políticos tienen surgimiento en países que han adoptado la forma de gobierno representativo. Su nacimiento se vincula a la participación en los momentos de transformación social y económica, donde grupos más o menos organizados proponen su actuación para ampliar la gestión del poder político a sectores sociales excluidos o bien, proponen una distinta estructuración política.

Históricamente, los partidos políticos como tales, aparecieron por primera vez en Inglaterra en el *Reform Act* de 1832, permitiendo así que los estratos industriales y comerciales participaran en negocios públicos, ya que anteriormente la aristocracia contaba con solo dos partidos irrelevantes y sin organización.

Posterior al *Reform Act*, surgieron en Inglaterra asociaciones locales promovidas por candidatos al parlamento que buscaban el cumplimiento de la ley para la elección del parlamento y de recoger votos. Estas organizaciones contaban con una integración restringida, funcionaban esencialmente en tiempos electorales y fueron guiadas por notables, quienes elegían al candidato y suministraban la actividad electoral. Su identidad partidaria y expresión nacional estaba en la fracción parlamentaria del partido, en donde se preparaban tanto los programas electorales como a los líderes del partido. Este tipo de asociación recibió el nombre de Partido de Notables y predominaron en la mayor parte de los países europeos¹³².

Entre 1875 y 1905, tuvo lugar el surgimiento de los partidos de masas o de aparato. Las masas populares llegaron a la escena política con miras a organizarse eficazmente, debido las transformaciones económicas y sociales y

¹³¹ *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada.* Op. Cit. Pág. 119.

¹³² Bobbio, Norberto, et. al. Op. Cit. Pág. 1153

surgieron movimientos de protesta hasta la creación de los partidos de trabajadores, caracterizados por un séquito de masas, una organización difundida y estable, y un programa político sistemático.

El origen de estos partidos se remonta a exigencias específicas de los trabajadores para lograr un nuevo modo de convivencia civil, pero al no bastar la agitación política en tiempo electorales ni la actividad parlamentaria, surge la necesidad de desarrollar una estructura organizativa con una acción política continua para atender dichas demandas. Para su financiamiento se introdujo el sistema de cuotas que era una contribución de cada trabajador para suministrar las actividades, ya que no existía un sostenimiento por parte de la aristocracia. Este modelo de partido fue característico del partido socialdemócrata alemán y posteriormente en Francia e Italia¹³³.

Obedeciendo a un orden político y social, los partidos de masas o de aparato han tenido diversas transformaciones, entre las cuales conviene destacar que han ido perdiendo la alta participación de la base en la vida del partido, su continua obra educativa, la precisión de su programa y la apelación por una transformación social, así como su orientación electoral y su esfuerzo para aumentar su influencia más allá de la base tradicional. En la esfera social estos partidos han atenuado las demandas de clase a través de programas cuyo contenido acentúa el interés nacional y han logrado un mínimo de seguridad social¹³⁴.

Para contrarrestar el crecimiento de los partidos de los trabajadores, la aristocracia dio pie a la formación de partidos que la doctrina política denomina Partido Electoral de Masa. Estos partidos fueron los últimos en aparecer en la escena política y tuvieron entre otras características, el movilizar a los electores más que a sus miembros inscritos; no estuvieron dirigidos a un estrato social específico aun cuando su estructura fuera similar a la de los partidos de masa, sino que permitían el acceso de todo público; proponían la satisfacción del mayor número de demandas y no existía una disciplina o una acción política

¹³³ Ibidem, Pág. 1154

¹³⁴ Ibidem, Págs. 1157-1158

unitaria. Su actividad más importante es la elección de candidatos a las elecciones¹³⁵.

2.2.3 Funciones.

Por funciones, se deben entender todas aquellas actividades de los partidos que producen consecuencias más o menos relevantes tanto en el sistema político como en la realidad social¹³⁶.

Sin embargo, hay que apuntar que el funcionamiento de los partidos no es uniforme pues varía de acuerdo a los tiempos y lugares donde se encuentren.

Los partidos políticos tendrán como principales funciones:

1.-La transmisión de la demanda política, que está referida a aquellas actividades que buscan lograr que en el nivel decisonal sean tomados en consideración exigencias y necesidades expresadas por la población.

2.-Delegar la participación, que son actividades encaminadas a organizar elecciones, nombrar personal político, competencias electorales, con la finalidad de conquistar el poder y en consecuencia gobernar.

Ambas funciones están ligadas a la participación política, y sus tipos y formas derivan en buena parte del tipo de participación y su intensidad, situada en un sistema político y momento histórico específico. Así, a mayor nivel de participación política ciudadana, mayor control sobre ella. La posibilidad de que los partidos sean instrumentos de democracia, está ligado al control directo y participación de las masas¹³⁷.

Recordemos que para el caso de nuestro sistema político, la Constitución Federal en su artículo 41 señala que los partidos políticos promueven la

¹³⁵ Ibidem, Pág. 1156

¹³⁶ Ibidem, Pág. 1158

¹³⁷ Ibidem, Págs. 1158-1159

participación del pueblo en la vida democrática, contribuyen a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacen posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo¹³⁸.

Este concepto como ya se ha apuntado, tuvo su origen en la reforma constitucional de 1977, donde también tuvo lugar la expedición de la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (en adelante LFOPPE), ordenamiento que recogía en cuanto a los partidos políticos los principios básicos que ordenamientos anteriores contemplaban. El *Código Federal Electoral*, antecedente inmediato del COFIPE, establecía además de los principios constitucionales, que los partidos políticos propiciarían la participación democrática de los ciudadanos mexicanos en los asuntos públicos, promoverían la formación ideológica de sus militantes, fomentando el amor, respeto y reconocimiento de la patria y a sus héroes y la conciencia de solidaridad internacional en la soberanía, en la independencia y de la justicia; coordinarían acciones políticas y electorales conforme a sus principios, programas y estatutos; fomentarían discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos; y estimularían la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades¹³⁹.

El actual COFIPE, únicamente señala en su artículo 23° que los partidos políticos, "para el logro de los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el presente Código"¹⁴⁰, lo cual significa que los estatutos que contengan no podrán contravenir las reglas contenidas en el COFIPE ni tampoco a las establecidas a nivel constitucional.

¹³⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. Op. Cit. Tomo II, Pág. 119

¹³⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op. Cit, Pág. 2343

¹⁴⁰ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Edit. Porrúa, 2004, Pág. 18

2.3 Agrupaciones Políticas Nacionales.

De acuerdo con el artículo 33 del COFIPE, las agrupaciones políticas nacionales “son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como la creación de una opinión pública mejor informada. Las agrupaciones políticas nacionales no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de ‘partido’ o ‘partido político’”.¹⁴¹

Estas agrupaciones, de acuerdo al artículo 34 del COFIPE, sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político, y no podrán hacerlo con coaliciones. Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema color o colores de este. Para obtener su registro, el artículo 35 del COFIPE, establece que estas agrupaciones deben contar con un mínimo de 5,000 asociados, contar con una denominación, documentación básica, y lo perderán si se acordó su disolución, o bien por los documentos básicos, si omite rendir el informe anual del origen y aplicación de los recursos, por incumplimiento del COFIPE y por haber dejado de cumplir con los requisitos básico establecidos por el mismo¹⁴².

3. *Congreso de la Unión.*

Un elemento fundamental de la democracia representativa en México, es el Poder Legislativo, depositado en el Congreso de la Unión, que está conformado por dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores.

A decir de Lujambio, la Cámara de Diputados, es el ámbito institucional que ha funcionado como motor de la transformación democrática en México por tres razones básicas:

¹⁴¹ *Ibidem*, Pág. 24

¹⁴² *Ibidem*, Pág. 25

1.-Es el primer espacio que institucionalizó el pluralismo en los ámbitos colegiados de representación política a partir de 1962 como resultado de la reforma constitucional que introdujo el primer correctivo proporcional al esquema electoral mayoritario del México posrevolucionario. Por ello, la Cámara de Diputados es una instancia funcional de la transición.

2.-Como resultado de la reforma política de 1977 y dada la escasa presencia de los partidos de oposición en el resto de los ámbitos de representación política del país, la Cámara de Diputados se convirtió en el punto de encuentro por excelencia del conjunto de los partidos políticos y de sus cuadros dirigentes, y es el antecedente inmediato de la transición democrática en México, pues fue la instancia donde se produjo el contacto, el conocimiento y la relación personal entre miembros de distintos partidos políticos.

3.-Finalmente, a partir de las controvertidas elecciones de 1988, la Cámara de Diputados es el elemento de la maquinaria constitucional que va a encender el motor del cambio democrático al ver incrementado ahí el poder negociador de las oposiciones en los procesos de reforma constitucional¹⁴³.

Por otro lado, la Cámara de Senadores, es el último de los cuerpos colegiados de elección popular al que se incorporan mecanismos de representación minoritaria¹⁴⁴. De ahí, que revista especial importancia señalar al Congreso de la unión como elemento de la democracia representativa. Sin embargo, para contar con un mejor panorama acerca del tema, es necesario ahondar en su naturaleza jurídica, en su composición y en las principales tareas y facultades exclusivas que la ley le confiere.

3.1 Naturaleza Jurídica.

La naturaleza jurídica del Congreso de la Unión está contenida en el artículo 49 de la CPEUM, al señalar este precepto la división del Supremo

¹⁴³ Lujambio, Alonso, *El Poder Compartido*, México, Edit. Océano, 2000, Págs. 33-34

¹⁴⁴ *Ibidem*, Pág. 43.

Poder de la Federación. Al tenor de este artículo, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El mismo artículo 49 Constitucional, señala que el legislativo no podrá reunirse en un sólo individuo "salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme lo dispuesto al artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar"¹⁴⁵.

3.2 Integración.

El artículo 50 constitucional, señala que el Poder Legislativo del los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de Senadores¹⁴⁶.

3.2.1 Cámara de Diputados.

El texto del artículo 52º de la Constitución señala que la Cámara de Diputados se integrará por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales¹⁴⁷.

La elección de los 200 diputados plurinominales, de acuerdo con el texto del artículo 54 se sujetará a las siguientes bases:

I.- Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa por lo menos 200 distritos uninominales.

II.- Todo partido político que alcance el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones

¹⁴⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Op. Cit., Tomo II, Pág.186

¹⁴⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Op. Cit., tomo III, Pág. 1

¹⁴⁷ *Ibidem*, Pág. 18

plurinominales, tendrá a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

III.- Al partido político que cumpla con los dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados en su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV.- Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por arribos principios;

V.- En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distrito uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida mas el ocho por ciento; y

VI.- En los términos establecidos en las fracciones III, IV, y V anteriores, las diputaciones de la representación proporcional que estén después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y formulas para estos efectos¹⁴⁸.

¹⁴⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Op. Cit., Tomo III, Pág. 32

3.2.2 Facultades exclusivas.

Si bien es cierto que el Congreso de la Unión, entendido como un cuerpo homogéneo tiene diversas facultades expresamente señaladas en el artículo 73 de la CPEUM, este mismo ordenamiento señala en su artículo 74 las facultades que serán exclusivas de la Cámara de diputados, que son las siguientes:

I.- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la república la declaración del Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.

III.- Derogada

IV.- Aprobar anualmente el presupuesto de Egreso de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la cámara la iniciativa de Ley de ingresos y el Proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día del mes de noviembre.

Cuando inicie su cargo en la fecha prevista por el artículo 83 el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de diciembre.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a razón de informar de las razones que lo motiven,

V. Declarar si no ha lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren.

VI.- Derogada

VII.- Derogada

VIII.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución¹⁴⁹.

3.2.2 Cámara de Senadores.

El texto del artículo 56 de la Constitución, nos señala que "la Cámara de Senadores se integrará por 128 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 fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la formula 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"¹⁵⁰.

Así también en su párrafo segundo, el precepto constitucional en mención señala que "los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y las formulas para estos efectos.

¹⁴⁹ *Ibidem*, Pág. 206

¹⁵⁰ *Ibidem*, Pág. 56

“La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años”¹⁵¹.

3.2.2.1 Facultades exclusivas.

El artículo 76 de la Constitución, nos señala que son facultades exclusivas del Senado:

I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso, además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas;

IV.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales, del mismo estado. El nombramiento de gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes Constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terminada del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en tal virtud de la convocatoria que el expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no prevean el caso.

VI.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido al orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso, el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del estado.

¹⁵¹ Ídem.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

VII.- Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

VIII.- Designara a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario,

IX.- Nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución; y

X.- Las demás que la misma Constitución le atribuye¹⁵².

3.3 Periodos de Trabajo.

El Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 65° constitucional, se reunirá a partir del 1° de Septiembre de cada año para celebrar un periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1° de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforma a esta Constitución.

En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica¹⁵³.

Estos periodos, de acuerdo con el artículo 66° constitucional, durarán “el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 en cuyo caso las sesiones podrán

¹⁵² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Op. Cit., Tomo III, Págs. 230-231

¹⁵³ *Ibidem*, Pág. 127

extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año"¹⁵⁴.

4.-Conclusiones.

La democracia en México, está conformada por un marco jurídico que señala tanto su definición como su condición de elemento básico del sistema político mexicano y por una serie de instituciones tanto electorales como de representación, cuya existencia está desprendida del propio marco jurídico en mención.

Dentro de su marco jurídico, la democracia puede ser vista desde diferentes ángulos en, pues en los artículos del texto constitucional que hacen mención de este mecanismo, es definido en distinta forma. Así, el artículo 3º constitucional, cuyo contenido reúne las características y el criterio que debe reunir la educación pública y privada en México, señala que dicho criterio deberá ser democrático entendiendo a la democracia 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, idea plasmada en la norma suprema desde las reformas constitucionales de 1946.

En cambio, en el artículo 40 de la propia Constitución, la democracia es un concepto que forma parte de las características del sistema político mexicano, pues además de señalar que el pueblo mexicano adoptará la república como forma de gobierno, la representatividad para el ejercicio de la soberanía, y el federalismo como base para la coordinación territorial del país, la democracia, entendida como un mecanismo o conjunto de reglas para formar un gobierno y tomar decisiones políticas, es un elemento indispensable para la subsistencia del sistema político, pues implica que los representantes políticos tanto en el orden legislativo como en el ejecutivo, habrán de elegirse mediante votaciones periódicas.

¹⁵⁴ Ibidem, Pág. 133

Esta renovación de los poderes legislativo y ejecutivo, se hará de conformidad con el artículo 41 de la propia Constitución, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, para lo cual se establecen las siguientes bases:

1. *Existencia de Partidos Políticos*, definidos en el mismo precepto como entidades de interés público cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al poder público, con lo que es comprensible que solo mediante la filiación a estas organizaciones existirá el acceso al ejercicio del poder público.

2. *El IFE*, definido también en el propio artículo 41 como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios cuya función estatal será la de organizar las elecciones federales y que a la vez tendrá a su cargo en forma integral y directa las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos y prerrogativas de las agrupaciones y partidos políticos, al padrón y lista de electores, a la impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, cómputos en término de ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, computo de la elección del Presidente de México en cada uno de los distritos uninominales y la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

3. *Sistema de medios de impugnación*. Señalado en la fracción IV del artículo 41 cuya finalidad será garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales y que dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de votar, ser votado y de asociación.

Por otro lado, las instituciones que forman parte de la democracia en México, desprendidas del marco jurídico que la integran, son esencialmente los partidos políticos, el IFE, las agrupaciones políticas nacionales, y el Congreso de la Unión.

Los partidos políticos, como asociaciones dirigidas a un fin deliberado objetivo o personal, y con una evolución histórica remontada a los países donde surgió la representación como forma de gobierno, son en la actualidad un rasgo indispensable de la democracia, ya que no sólo son canales de acceso al poder público como lo plantea el texto del artículo 41 constitucional, sino que también son instancias de mediación, confrontación pacífica, organización que influyen y caracterizan el proceso gubernativo.

Por otra parte, el IFE tiene la tarea primordial de contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos, integrar el Registro Federal de Electores, asegurar los derechos políticos ciudadanos y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar las elecciones periódicas, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y llevar a cabo el voto así como coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

Las agrupaciones políticas nacionales, son también formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática, y de la cultura política que sólo pueden actuar mediante acuerdos con un partido político pero no podrán adoptar el carácter de partido o partido político.

Finalmente, el Congreso de la Unión compuesto por sus dos cámaras, es un elemento también constitutivo de la democracia representativa mexicana, por ser el poder donde están concentrados los representantes políticos que habrán de desempeñar la tarea de controlar, legitimar y corregir el ejercicio del poder, situación desprendida de las características de nuestro sistema político. Cada Cámara que conforma al poder Legislativo en México, y atendiendo a la Constitución Federal, posee facultades exclusivas pero siempre encaminadas a cumplir con las tareas señaladas en las líneas anteriores.

Conocer tanto el marco jurídico como las instituciones que conforman la democracia en México, es importante porque aun cuando las bases ideológicas

de la democracia representativa son semejantes a las de otros países que han adoptado este modelo, difieren en su marco jurídico regulador y en las instituciones que la integran. En el caso de México, la democracia no sólo es una característica del sistema político, sino un sistema de vida, y las instituciones que la integran, son también el particular sello que hoy en día forman nuestra constitución¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Sobre el particular, véase a Báez Silva, Carlos, “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, nueva serie, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre de 2002, pp. 741-796

CAPÍTULO III: LA NO REELECCIÓN INMEDIATA DE DIPUTADOS FEDERALES

1.-Antecedentes de la no reelección legislativa inmediata; 1.1 Antecedentes Constitucionales; 1.1.1 Constitución de Cádiz de 1812; 1.1.2 Constitución de Apatzingán de 1814; 1.2 Antecedentes No constitucionales; 1.2.1 Congreso de Chilpancingo; 1.2.2 Acta de Casa Mata; 1.2.3 Reformas constitucionales de 1933; 1.2.3.1 Origen de la reforma; 1.3 Efectos de la reforma constitucional de 1933; 1.3.1 Efectos hacia el poder legislativo; 1.3.2 Efectos hacia el interior de la cámara Baja; **2.- Objetivos de la reimplantación de la reelección legislativa inmediata;** **3.- Ventajas de la reelección legislativa inmediata;** 3.1 Relación con los electores; 3.2 Profesionalización de los legisladores; 3.2.1 Definición del concepto profesionalización; 3.2.2 La especialización; 3.3 Responsabilidad en los legisladores; 3.4 Fortalecimiento del Congreso; 3.5 Administración de las carreras políticas por los partidos; **4.- Argumentos en contra de la reimplantación de la reelección legislativa inmediata;** 4.1 Formación de cacicazgos; 4.2 Conducta individualista contra cohesión parlamentaria; 4.3 Pérdida de la disciplina parlamentaria; 4.4 Formación de corrupción; 4.5 No renovación de élites; 4.6 Debilitamiento de la clase política; **5.- Propuestas para su implementación;** 5.1 Contenido de las propuestas; 5.2 Elementos de viabilidad; **6.- Conclusiones**

CAPÍTULO III: LA NO REELECCIÓN INMEDIATA DE DIPUTADOS FEDERALES.

Es pertinente señalar que para efectos de este trabajo, se entiende por reelección el que un representante político electo mediante sufragio universal, ocupe nuevamente el mismo cargo para el cual fue electo previamente, entonces, no habrá reelección cuando habiendo terminado el período de su encargo, una persona ocupe un cargo de elección popular distinto al que había desempeñado previamente. Así por ejemplo, no se puede hablar de reelección en el caso de que un diputado al término de la legislatura en la que se hubiere desempeñado, resulte electo senador para el período inmediato posterior.

Actualmente, nuestra Constitución Federal en su artículo 59 contempla la posibilidad de que los integrantes del Poder Legislativo, a diferencia de los titulares del Poder Ejecutivo en sus ámbitos local y federal, puedan reelegirse para ocupar el cargo desempeñado debiendo cumplir con las siguientes condiciones: dejar pasar el tiempo correspondiente a una legislatura, por lo que no podrán ser reelectos para el período inmediato; sólo podrán reelegirse de manera inmediata los diputados y senadores suplentes con el carácter de propietarios siempre que no hubieran estado en ejercicio; y finalmente, los diputados y senadores que hubiesen ejercido con el carácter de propietarios, no podrán ser reelectos como suplentes¹⁵⁶.

Originalmente, el texto de la Constitución Política de 1917 no contemplaba la reelección legislativa inmediata pero tampoco la prohibía. No fue sino hasta una serie de reformas constitucionales en 1933 originadas en la Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario (en adelante PNR) de 1932, cuando el principio de no reelección, que regía exclusivamente sobre el Poder Ejecutivo por las razones histórico-sociales que originaron el movimiento revolucionario de 1910, fue extendido al Poder Legislativo, de tal manera que

¹⁵⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Op. Cit., Tomo III, Pág. 81

los integrantes del Congreso de la Unión no podrían reelegirse si no mediaba una legislatura¹⁵⁷, quedando así la posibilidad de su reelección mediata.

Sin embargo, de acuerdo con los datos recabados por la investigadora Campos, solamente un 13% de los diputados que han sido electos entre 1933 y 1997 se han reelegido alguna otra vez¹⁵⁸. A este respecto, Carbonell ha señalado que las carreras parlamentarias más largas de México, las han desempeñado líderes de grupos corporativos organizados a la sombra del partido mayoritario, es decir, la reelección mediata contemplada en nuestra Constitución, ha operado según este autor, como un sistema de recompensas y favores para quienes han sido leales al sistema, pero no se ha traducido en una mejor profesionalización de la tarea legislativa, porque todos aquellos que han repetido en el escaño no se han especializado nunca en ningún tema concreto¹⁵⁹.

Considerando lo anterior, así como también la disfuncionalidad del predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes frente a una pluralidad surgida con las elecciones federales de 1997 y 2000, tanto teóricos como legisladores han coincidido en señalar la necesidad de reimplantar la reelección legislativa inmediata, destacando que sus principales ventajas serían las de formar verdaderas carreras parlamentarias que fortalezcan al Poder Legislativo, la consolidación democrática del sistema político mexicano, la profesionalización de los legisladores, la continuidad de los trabajos legislativos y el contacto del legislador con su base electoral.

Sin embargo, a fin de contar con un panorama más amplio del tema, es necesario en este apartado conocer el origen histórico de esta restricción así como sus antecedentes constitucionales y no constitucionales. De igual forma,

¹⁵⁷ González Chávez Jorge, Op. Cit. Pág. 5

¹⁵⁸ Campos, Emma R., "Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la perversidad de la no reelección" en *Quórum*, México, Cámara de Diputados, enero de 1996, Pág. 29. Emma R. Campos ha sido colaboradora como asistente de investigación en la Cátedra Raúl Bailleres del Departamento de Economía del I.T.A.M., coautora de los ensayos *Pobreza rural en México* y *Desigualdad en dotaciones de tierra ejidal*; autora del ensayo *Crédito para campesinos pobres: Análisis institucional de Banrural y Pronasol* y del artículo

¹⁵⁹ Carbonell, Miguel, "Sobre la no reelección legislativa en México: Elementos para el debate", en *Quórum*, México, Cámara de Diputados, Año VII, núm. 63, noviembre -diciembre 1998, pp. 40. Es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

también conviene ahondar en los efectos de esta restricción destacados por los teóricos hacia el poder legislativo y al interior de la Cámara Baja. Habrán de señalarse también los objetivos para reimplantar la reelección legislativa inmediata en que mas han coincidido los teóricos y las ventajas que traería consigo esta reforma, entre las que habrá de destacarse la profesionalización de los legisladores, pues en este punto han coincidido tanto teóricos como legisladores en mas de una ocasión, sin señalar al respecto un concepto o característica que deba revestir la profesionalización de la que hablan, y aun mas, los medios viables para alcanzarla. De ahí que en el presente trabajo, esté dedicado un apartado especial en el que se habrá de definirse primeramente el concepto profesionalización, pues no existe alguna referencia del mismo en el ámbito jurídico, ya que es más bien, un concepto asociado al ámbito de la administración pública, por lo que habrán de analizarse algunos textos al respecto; de igual forma habrá de señalarse su diferencia del concepto especialización, ya que en varias de las propuestas tanto de teóricos como de legisladores, ambos conceptos se han manejado como sinónimos.

A fin de conocer los riesgos que podría traer consigo esta reforma, y aun cuando predominan tanto en la teoría como en los textos legislativos las ventajas de la reelección legislativa inmediata, se habrán de señalar en este espacio los argumentos en contra de esta reforma que los teóricos han destacado en sus obras.

Finalmente se expondrán las propuestas hechas por algunos teóricos para reimplantar la reelección legislativa así como elementos de viabilidad para ello, y las pertinentes conclusiones de este capítulo, para posteriormente conocer en el siguiente capítulo cuarto, las propuestas que al respecto han hecho los propios legisladores en las iniciativas de ley estudiadas, en contraste con las efectuadas por los teóricos.

1. *Antecedentes de la no reelección inmediata.*

La no reelección legislativa inmediata cuenta en su haber con antecedentes histórico-jurídicos, pues antes de las reformas constitucionales de

1933 a nuestra Carta Magna, en dos Constituciones que rigieron la vida de nuestro país, se encontraban restricciones a la continuidad de las carreras parlamentarias. Tanto la Constitución de Cádiz en 1812 como la constitución de Apatzingán de 1814 restringían la reelección de los legisladores, siendo que el resto de las Constituciones, desde 1824 hasta 1933, no prohibieron en forma alguna la reelección legislativa inmediata. Sin embargo, junto a los antecedentes constitucionales restrictivos de la reelección legislativa inmediata, encontramos documentos de carácter no constitucional que condicionaban la continuidad de las carreras parlamentarias: el Reglamento del Congreso de Chilpancingo, el Acta de Casa Mata y finalmente, la convención del PNR que originó las reformas constitucionales de 1933. Por ello es conveniente conocer cada uno de los antecedentes de la no reelección legislativa inmediata, de los cuales habrá de prestarse especial atención al de las reformas constitucionales de 1933, pues de acuerdo con los teóricos, dichas reformas han vertido efectos nocivos sobre el Poder Legislativo y hacia el interior de la Cámara Baja, efectos que desde luego se expondrán en la lectura del presente apartado.

1.1 Antecedentes Constitucionales.

1.1.1 Constitución de Cádiz de 1812.

Considerando que en 1812 la nación mexicana, bajo el antiguo nombre de Nueva España, aun se encontraba bajo el yugo de la Corona española, es importante señalar que el primer antecedente constitucional sobre la no reelección legislativa inmediata se encuentra en la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de mayo de 1812, cuyo artículo 110 ubicado en el capítulo VI *De la celebración de las cortes*; del título III: *De las cortes*, establecía, si bien expresándolo en forma negativa, la reelección alterna de los diputados a las cortes, que autorizaba dicha reelección, siempre que mediara un periodo o una diputación¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Barquín Álvarez, Manuel. en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*. Op. Cit., Tomo III, pp. 81

1.1.2. Constitución de Apatzingán de 1814.

En el artículo 57 del capítulo tercero denominado "Del supremo congreso", el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, estableció asimismo, siguiendo una fórmula similar a la de la Constitución de Cádiz, la reelección alterna de los diputados¹⁶¹.

1.2 Antecedentes no constitucionales.

1.2.1 Congreso de Chilpancingo.

El artículo 29 del Reglamento para la Reunión de dicho congreso, elaborado por José María Morelos y expedido el 11 de septiembre de 1813, limitaba la duración en el cargo de representante a cuatro años, a menos que su provincia le reeligiera conforme al procedimiento hasta entonces aplicado¹⁶².

1.2.2 Acta de Casa Mata.

El artículo 3º de este documento, suscrito por el General José Antonio Echávarri y otros el 1º de febrero de 1823, preveía lo siguiente: "Respecto a que entre los señores diputados que formaron el extinguido congreso hubo algunos que por ideas liberales y por firmeza de carácter se hicieron acreedores al aprecio público, al paso que otros no respondieron a la confianza que en ellos se depositó, tendrán las provincias la libre facultad de reelegir a los primeros, y sustituir a los segundos con sujetos más idóneos para el desempeño de sus arduas obligaciones"¹⁶³.

1.2.3 Reformas constitucionales de 1933.

La implantación de la no reelección legislativa en la Constitución de 1917, fue producto de la reforma constitucional de 1933, en la que el principio

¹⁶¹ ídem

¹⁶² ídem

¹⁶³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Op. Cit., Tomo III, pp. 82

de Sufragio efectivo. No reelección, que enarboló el movimiento revolucionario de 1910 fue ampliado hasta el Poder Legislativo, ya que la redacción original de la Constitución de 1917, si bien no contemplaba la reelección legislativa inmediata, tampoco la prohibía. Así, el texto original del artículo 59 de la constitución de 1917 señalaba:

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.

Sin embargo, a raíz de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial* del 29 de abril de 1933 y por primera vez en la historia del México posrevolucionario, se prohibió la reelección inmediata del Poder Legislativo¹⁶⁴.

1.2.1.1 Origen de la reforma.

A este respecto, Benito Nacif ha señalado que el origen de esta histórica reforma fue producto de una campaña política dirigida a fortalecer la coalición inclusiva de partidos políticos encumbrados en el PNR, para evitar su desarticulación y división, y al mismo tiempo, crear una estrategia política que acumulara líderes políticos emergentes el nombramiento de cargos en todos los niveles gubernamentales y así resolver el conflicto de intereses políticos, lo que amenazaba potenciar a la oposición¹⁶⁵. Por otra parte Daniel Bautista ha señalado también que la necesidad de fortalecer el poder central representado en las instituciones, fue el origen de esta restricción¹⁶⁶. Por ello, en el presente apartado se habrá de detallar el origen de esta reforma constitucional, para más adelante conocer los efectos que los teóricos han apuntado como consecuencia de su existencia.

La reforma constitucional de 1933 que suprimió el derecho de reelección inmediata a los diputados federales, locales y a los senadores de la República,

¹⁶⁴ González Chávez Jorge, Op. Cit. Pág. 5

¹⁶⁵ Nacif, Benito, "La no reelección legislativa. Disciplina de partido y subordinación al ejecutivo en la Cámara de Diputados de México" en revista *Dialogo y debate*, México, año I, núm. 2, julio-septiembre de 1997, pp. 154-155. Ha sido Investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE. Doctor en ciencias políticas egresado de la Universidad de Oxford

¹⁶⁶ Bautista Contreras, Daniel, "El debate sobre la reelección legislativa inmediata", en *Bien Común y Gobierno*, México, año 5 num. 60, noviembre de 1999, pp. 107. Es Licenciado en Ciencia Política y colaborador del Centro de Estadística y Documentación Electoral

tuvo su origen en el Congreso Nacional de Legislaturas, que de acuerdo con Arnaut, fue convocado por la Dirección Nacional del partido del gobierno, el Partido Nacional Revolucionario con el fin de unificar las Legislaciones electorales de los Estados, en 1932. Sin embargo, el Congreso convocado por el PNR se topó con la resistencia de casi la mitad de los legisladores. Ante ello, la dirigencia nacional del PNR decidió llegar al mismo objetivo para el que había convocado al congreso por otros medios: suprimir los partidos locales de la vida interna del PNR e instaurar un sistema de plebiscitos para elegir candidatos a distintos puestos de representación popular, mismos que serían calificados en última instancia por el Comité Nacional del Partido. De esta forma, la reforma electoral que el PNR pretendía consensar en el Congreso de las legislaturas, cobró la imagen más bien, de una reforma estatutaria que tendía a centralizar los procesos de selección de candidatos dentro de un partido en el que comenzaba a transcurrir la vida política del país¹⁶⁷.

Aprovechando que en el fallido Congreso de las Legislaturas se había sacado a colación el tema de la no reelección, el Comité Nacional del PNR decidió convocar a una Convención Nacional Extraordinaria a celebrarse en Aguascalientes el 30 y 31 de octubre de aquel 1932¹⁶⁸, para discutir y sacar adelante una serie de reformas constitucionales que reestablecieran la no reelección presidencial y que también prohibieran la reelección consecutiva de los senadores, diputados federales y diputados locales, así como los presidentes municipales¹⁶⁹.

Un dato que debe destacarse, es la fuerza que recobró el tema de la no reelección legislativa en el Congreso de las Legislaturas, al menos, entre los representantes que permanecieron después de la desbanda de los legisladores de los Estados más resistentes a la intervención de la Dirección Nacional del PNR en los asuntos políticos locales. Ya antes, cuando Emilio Portes Gil había asumido la dirigencia del PNR, se había pronunciado contra la reelección de los

¹⁶⁷ Arnaut, Alberto, "La no reelección consecutiva de legisladores", en *Crónica Legislativa*, México, Cámara de diputados, año VI, Nueva época, Nú. 14, abril-mayo de 1997, pp.160.

¹⁶⁸ Barquín Álvarez, Manuel, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Op. Cit., Pág. 82

¹⁶⁹ Ídem.

diputados, senadores y gobernadores, pero no presentó ningún proyecto de reforma constitucional ni en el partido ni ante el Congreso. En apariencia, los diputados no disidentes al Congreso de Legislaturas, sentían que la consolidación de ciertas camarillas en los gobiernos locales, en los ayuntamientos y en el Congreso de la Unión, les bloqueaba sus probabilidades de ir más allá de su curul en sus respectivas legislaturas locales. Con la no reelección legislativa inmediata, aquellos diputados y sus fuertes partidarios como el General Plutarco Elías Calles, pretendían ganarle partida a los grupos regionales en su propia región y en las Cámaras del Congreso de la Unión. Algunos de los dirigentes nacionales del Partido tenían la esperanza de ganar desde el Partido el poder que con la no reelección consecutiva perderían en sus Estados de origen y en las cámaras¹⁷⁰.

En la Convención Nacional Extraordinaria de octubre de 1932, la mayoría de las intervenciones se basaron en el guión del presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PNR, el general Manuel Pérez Treviño, en el sentido de que se sacrificaba un derecho en aras de un principio, quedando así manifestado en la quinta conclusión de aquel guión, al señalar que los senadores y diputados no podrían ser reelectos para el periodo inmediato¹⁷¹.

El presidente de la Convención, Carlos Riva Palacio dijo que para hacer valer el principio de la no reelección sería necesario sacrificar intereses personales y que aun siendo transitorio dicho sacrificio, la historia lo tendría en cuenta. Otros argumentos fueron en el sentido de que la no reelección pondría fin al continuismo y a la formación de camarillas en las Legislaturas federales y en los gobiernos y legislaturas locales. Melchor Ortega agregó que la no reelección permitiría a aquellos ciudadanos que se habían mantenido al margen de toda acción política, ejercer sus derechos políticos. Froylán Manjarréz señaló que el antireeleccionismo significaba fuerza de renovación tanto del poder

¹⁷⁰ Arnaut, Alberto, "La no reelección consecutiva de legisladores", en *Crónica Legislativa*, México, Cámara de Diputados, año VI, Nueva época, Nú. 14, abril-mayo de 1997, pp.161

¹⁷¹ Barquín Álvarez, Manuel, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada* Op. Cit., Pág. 82

público, como un instrumento para promover en el propio PNR el desarrollo orgánico del partido¹⁷².

Existieron en el curso del debate pocas disonancias siendo las mas destacadas las de Luis L. León, quien anticipadamente se pronunció a si mismo como Antirreeleccionista del ejecutivo pero al mismo tiempo advertía un peligro con la no reelección legislativa inmediata, pues ello podría debilitar al legislativo en un futuro. David Ayala se pronunció porque la reforma solo fuera transitoria, y Gonzalo N. Santos destacó algunas de las funciones administrativas del Congreso¹⁷³.

La iniciativa formulada así por el Comité Nacional del PNR fue presentada en la Cámara de Diputados el 16 de noviembre de 1932, en cuya sesión ordinaria del 9 del siguiente mes se dio lectura al proyecto de reformas y al dictamen de las comisiones respectivas, Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación, quienes plantearon las siguientes observaciones:

1.-Respecto de la no reelección de los miembros del poder legislativo, federal y local, no había antecedentes en la historia y pudiera representar algunas dificultades, pues los pueblos requerían conservar en las personas de sus representantes el espíritu de la ley y de la jurisprudencia, aunque también era necesario buscar la manera de cohonestar la conservación de las tradiciones con las evidentes ventajas de la no reelección.

2.-Consideraron aceptarla como medida de orden político que como todas las leyes de esta indole se dan a los pueblos cuando las han menester, cuando las pueden utilizar, o cuando están preparados para practicarlas o ejercitarlas, pues era un clamor insistente la renovación absoluta de los hombres den el poder legislativo.

3.-La no reelección indefinida de los elementos del poder legislativo traería consigo un gran inconveniente porque siendo numerosisimos esos cuerpos colegiados, difícilmente se encontrarían en cada periodo verdaderas generaciones aptas y nuevas que vinieran a reemplazar a las que terminasen.

¹⁷² Arnaut, Alberto, Op. Cit., pp.161

¹⁷³ Ibidem, pp.163-164.

Por su ambigüedad, las observaciones hechas por las comisiones, denotaban cierta resistencia a las reformas en esta materia¹⁷⁴.

Luego de ello, el dictamen fue aprobado por unanimidad. El debate en lo particular se efectuó durante la sesión ordinaria del 5 de diciembre de 1932. En el intervinieron Guillermo Rodríguez, que insistía que se incorporara la propuesta formulada por Manuel Jasso durante la Convención, en el sentido de que "no pueden ser elegidos al Congreso de la Unión los diputados locales, estén o no en ejercicio cuando conozcan de elecciones municipales"¹⁷⁵.

Por su parte Manuel Jasso, luego de aceptar como suya aquella propuesta referida por Rodríguez, precisó su sentido: que el diputado federal no pueda ir como local, y viceversa. Sin más intervenciones, el artículo fue aprobado por unanimidad¹⁷⁶.

En la Cámara de Senadores se recibió y dio lectura al oficio adjunto al que se remitió el proyecto, durante la sesión ordinaria efectuada el 20 de diciembre de 1932, turnándose a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales. En la sesión ordinaria efectuada el 26 del mismo mes y año, se dio lectura al proyecto y al dictamen y se aprobó por unanimidad. Aprobado el procedimiento previsto en artículo 135, respecto a la aprobación por las legislaturas de los estados se efectuó el cómputo correspondiente y se declaró aprobada durante la sesión extraordinaria del Congreso General celebrada el 20 de marzo de 1933. Finalmente, discutida la propuesta y llevada ante el Congreso de la Unión, fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial* del 29 de abril de 1933 y por primera vez en la historia del México posrevolucionario, se prohibió la reelección inmediata del Poder Legislativo¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Barquín Álvarez, Manuel, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada* Op. Cit., Pág. 82

¹⁷⁵ *Ibidem*, Pág. 86

¹⁷⁶ *Ídem*

¹⁷⁷ *Ídem*

1.3 Efectos de la reforma constitucional de 1933.

Tres teóricos de la reelección legislativa aquí mencionados, Benito Nacif, Daniel Bautista y José Ramón López Rubí, han señalado cada uno los efectos de la reforma constitucional de 1933 que suprimió la reelección inmediata de diputados y senadores, los cuales se han vertido especialmente hacia el Poder Legislativo y al interior de la Cámara Baja, lo que puso en duda la consolidación democrática de nuestro sistema político así como también el desempeño de nuestros representantes.

Por ello, a fin de conocer ambos efectos, es conveniente en este espacio tratarlos por separado.

1.3.1 Efectos hacia el poder legislativo.

A) Ha creado la rotación de cargos, mecanismo clave que transformó al partido en una organización centralizada para la nominación de candidatos, convirtiendo a los diputados en agentes centrales y controladores para el acceso a puestos políticos, pues el apoyo del partido oficial a quienes buscaban cargos en el sistema de mayoría relativa fue pieza clave para la continuidad de una carrera política.

B) Ha distorsionado la estructura de los incentivos y restricciones para mantener la separación de los poderes.

C) La cámara se inhibió al vincularse las ambiciones del legislador con las organizaciones políticas del partido y convirtió al congreso en un trampolín de puestos a nivel federal y estatal donde se cambió el contacto con el electorado por el contacto con el partido.

D) Se propiciaron las bases para el presidencialismo.

E) Brindó capacidad a los candidatos presidenciales para intervenir en la composición del congreso¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Nacif, Benito, Op. Cit. Págs. 150-151

F) Ha existido un desistimiento de un trabajo responsable y eficiente al que no se le da seguimiento, ya que por un lado, se legisla apresuradamente en busca de resultados inmediatos que les permitan lidiar con la opinión pública, y por el otro hay un abandono del cargo y en consecuencia una renuncia a la profesionalización¹⁷⁹.

G) Existió durante mucho tiempo una subordinación del poder legislativo hacia el, pues la mayor parte de los diputados de extracción prisita, estaban limitados a aprobar la totalidad de las iniciativas presidenciales¹⁸⁰.

H) No existe una profesionalización del legislador, porque aun cuando el diputado pase a una senaduría o viceversa, este mecanismo no opera en los congresos locales¹⁸¹.

1.3.2 Hacia el interior de la Cámara Baja.

Los efectos de la no reelección legislativa que según los especialistas se han vertido hacia el interior de la cámara, se dividen en dos aspectos:

A) *Coaliciones gobernantes*: Aun cuando el gobierno interno de la cámara continua basado en una gran comisión, los legisladores perdieron poder para formarlo, pues el presidente y los secretarios de la Gran Comisión, fueron nombrados por el titular del ejecutivo.

B) *Comisiones legislativas*: El sistema de rotación dio al Presidente de la Gran Comisión poder para crear otras comisiones o bien para pasarlas por alto en el proceso legislativo y al suprimir la no reelección incentivos para acumular experiencia legislativa, las

¹⁷⁹ Bautista Contreras, Daniel, Op. Cit. Pág. 107

¹⁸⁰ Ídem.

¹⁸¹ López Rubí, Calderón, José Ramón, "Reforma y consolidación democrática: la reelección legislativa inmediata" en *Este País*, México, Desarrollo de Opinión Pública S. A., Número 167, Febrero de 2005, pp. 32. Ha sido Profesor e investigador , consultor externo de la Comisión de Gobernación y Puntos constitucionales de la LVII Legislatura

comisiones terminaron por ser paneles de revisión sin frenar al ejecutivo¹⁸².

Así también dentro de las mismas comisiones, la no reelección inmediata ha propiciado que las relaciones del asesor del Servicio Civil de Carrera con el legislador, se vean estancadas¹⁸³.

2.-Objetivos de la reimplantación de la reelección legislativa inmediata

El que los efectos de las reformas constitucionales de 1933 se hayan vertido sobre el Poder Legislativo y hacia el interior de la Cámara baja, obedece a que tanto teóricos como legisladores partidarios de la reimplantación de la reelección legislativa inmediata, coincidan en fijar objetivos concretos. Aun cuando no son pocos dichos partidarios, los objetivos principalmente señalados en sus propuestas para la reimplantación de dicha reelección son principalmente:

A) Detonar una carrera parlamentaria que permita la profesionalización del legislador¹⁸⁴ y fortalecer al poder legislativo¹⁸⁵.

B) Crear un diseño institucional que incentive el desempeño parlamentario mediante la reelección legislativa inmediata¹⁸⁶ y promueva mayor responsabilidad en el legislador¹⁸⁷.

C) Lograr equilibrar los derechos ciudadanos de representantes y representados, la institucionalidad de los partidos políticos, y el fortalecimiento del poder legislativo como órgano de representación¹⁸⁸.

D) Lograr la autonomía del poder legislativo¹⁸⁹.

¹⁸² Nacif, Benito, Op. Cit. Pág. 160

¹⁸³ Dworak, Fernando F., *El legislador a examen*, México, FCE, 2003, pp. 249

¹⁸⁴ Bautista Contreras, Daniel Op. Cit., Pág. 108

¹⁸⁵ Carbonell, Miguel, Op. Cit, pp. 37.

¹⁸⁶ Ídem

¹⁸⁷ Bautista Contreras, Daniel, Op. Cit. Pág. 109

¹⁸⁸ Orellana Mayao, Alfredo, "La reelección legislativa, ¿quién decide?" en *Este País*, México, Año 1, núm. 167, febrero de 2005, Pág. 35

¹⁸⁹ Bautista Contreras Daniel. Op. Cit. Pág. 108

3.-Ventajas de la reelección legislativa inmediata.

Tanto teóricos como legisladores han coincidido en señalar una serie de ventajas que traería consigo la reimplantación de la reelección legislativa inmediata. Por ello en este apartado es necesario analizar las principales ventajas que la doctrina suele citar para justificarla.

3.1 Relación con los electores.

Los estudiosos señalan como primera ventaja de la reelección legislativa inmediata, el que los congresistas estarían mas relacionados con la base electoral, lo que según los teóricos, generaría vínculos estrechos con los electores,¹⁹⁰ responsabilidad en el mismo, facilidad en el proceso de comunicación entre representantes y gobernados,¹⁹¹ y una reducción de reclamos, pudiendo el legislador al mismo tiempo llevar liderazgo, argumentos, cifras y eventualmente algún beneficio material a su distrito, además de cerrar la distancia entre políticos y electores¹⁹².

3.2 Profesionalización de los legisladores.

La profesionalización de los legisladores, de reimplantarse la reelección legislativa inmediata, es una segunda ventaja que mencionan la mayor parte de los teóricos. De Andrea Sánchez, señala que la reelección inmediata permitiría una verdadera profesionalización de los legisladores, lo que obligaría a estos a informarse y educarse en las diversas materias y asuntos que hacen a un representante político eficaz, propositivo, participativo y disciplinado¹⁹³. Por otro lado, se ha señalado que la profesionalización que el legislador adquiriera de reimplantarse la reelección legislativa inmediata, le permitiría conocer las materias que trata, dominar las funciones legislativas y de control político. Así, el legislador profesional: hace seguimiento de las leyes que impulsa y aprueba; propone ajustes; acude a reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a

¹⁹⁰ Dworak, Fernando F., Op. Cit., pp.240

¹⁹¹ Castellanos Rueda Juan Manuel, "La reelección legislativa inmediata" en revista *Dialogo y Debate*, México, Año 2, núm. 9-10, Julio-Diciembre 1999, pp.192

¹⁹² Carbonell, Miguel, Op. Cit., Pág.38

¹⁹³ De Andrea Sánchez, Francisco José, Op. Ci. Pág. 296

intercambiar información datos, evidencias y argumentos; vigila la institución parlamentaria al consultar archivos de comisiones y organizar cuerpos de asesores; y producen legislación de calidad por profundizarse en la materia que trabajan.¹⁹⁴

Es importante destacar que aunque los autores exponen las ventajas que traería consigo la profesionalización de los legisladores de reimplantarse la reelección legislativa inmediata, al mismo tiempo omiten definir dicho concepto, y señalar cuales serian los conductos viables para lograr este objetivo. En su gran mayoría, tanto teóricos como legisladores incurrn en la misma omisión.

Por ello, en aras de buscar una mejor explicación al respecto, el concepto profesionalización debe ser tratado en un apartado especial en el que se dará al respecto una definición del mismo, las acciones que conlleva y su diferencia respecto del concepto especialización, pues en muchos casos, ambos conceptos son manejados tanto por teóricos como legisladores como sinónimos.

3.2.1 Definición del concepto profesionalización.

La profesionalización del legislador es un tema del que un buen número de legisladores y teóricos que han pugnado por la reimplantación de la reelección legislativa inmediata, han señalado como ventaja de lograrse este objetivo. Sin embargo ninguno ha definido o mencionado una definición del concepto profesionalización, y mas aun, tampoco han señalado los conductos viables para lograrla. Por ello y en aras de realizar una aportación al ámbito jurídico, es necesario definir el concepto profesionalización, dado que en dicho espacio, no existe definición alguna al respecto.

La definición del concepto profesionalización no se encuentra actualmente en los diccionarios jurídicos o políticos y de hecho, este concepto está más bien asociado al campo de la administración pública, en donde varios autores que se inclinan por su implantación en los sistemas administrativos, nos

¹⁹⁴ Lujambio, Alonso, "La reelección de los legisladores. Las ventajas y los dilemas" en *Quórum*, México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, Año 5, Nú. 38, enero de 1996, pp. 23

han señalado algunas de las acciones que conlleva: De este modo, para formar una definición del concepto profesionalización y que fuese aplicado al terreno legislativo, fue necesario consultar las más destacadas obras de la administración pública referidas al tema de la profesionalización.

De acuerdo con Comadira, abordar el tema de la profesionalización requeriría en primer lugar, determinar si el concepto nominado con esa terminología encierra siempre una realidad valiosa, porque desde una perspectiva estrictamente sociológica, la profesionalización no es en sí misma, considerada, ni buena ni mala¹⁹⁵.

Sin embargo, otro especialista en la materia como Moctezuma Barragán, señala que el punto no es definir si es conveniente o no, sino qué tipo de sistema de profesionalización ha de implantarse, según qué arreglos institucionales, sustentado en qué principios y con qué visión de país¹⁹⁶.

De acuerdo con Mejía Lira, el concepto de profesionalización proviene de dos conceptos básicos:

Sistema de personal público: Que es un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal.

Sistema de servicio civil: que es el conjunto de reglas jurídicas mediante las cuales el Estado asegura la disponibilidad de personal, pero considerando las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su función frente a la sociedad y bajo sistemas objetivos de evaluación para la promoción y permanencia, con lo que se garantizará a la ciudadanía la profesionalización y la objetividad de los funcionarios, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Comadira, Julio Rodolfo, "La profesionalización de la administración pública", en *La profesionalización de la función pública en Ibero América*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, pp. 16. Julio Rodolfo Comadira ha sido catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Austral, Argentina

¹⁹⁶ Moctezuma Barragán, Esteban, *Por un gobierno con resultados*, México, FCE, 2000, pp. 57

¹⁹⁷ Mejía Lira, José, "Servicio Profesional en la Administración Pública en México", en *Servicio Civil de Carrera en México*, México, Cámara de diputados, 1999, pp. 91

El servicio civil de carrera, emerge como una reacción de los gobiernos a la crisis originada por la inmovilidad política, la corrupción y la falta de profesionalismo de los mismos servidores, y pretende crear incentivos claros para mejorar el desarrollo de los servidores, disminuir la discrecionalidad y la corrupción. Para resolver estos problemas el servicio civil se propuso generar una mejor organización en la administración, un mejor manejo de recursos humanos y una profesionalización de los servidores públicos, lo que implica que los mismos se actualicen en su área de trabajo, se especialicen, definan y operen las mejores practicas y evalúen satisfactoriamente su desempeño con objetivos e indicadores definidos¹⁹⁸.

De esta manera puede decirse que la profesionalización, es un objetivo del servicio civil de carrera en cuya integración estarán implícitas las labores de actualización, especialización, definición y operación de las mejores prácticas así como la evaluación satisfactoria de su desempeño definiendo objetivos e indicadores¹⁹⁹.

De acuerdo con Comadira, las visiones de las profesiones en general y del profesionalismo se pueden resumir sintéticamente en las cuatro siguientes categorías:

Modelo estructural funcional: explica la existencia de las profesiones en la estructura social como una exigencia derivada de la división de trabajo y la pericia necesarias para organizar los servicios requeridos por las personas.

Modelo interpretativo: que condiciona la significación del status profesional a circunstancias temporales, espaciales, personales y teleológicas.

Modelo crítico: Ve en la profesionalización una idea al servicio del asentamiento y consolidación del fenómeno opresivo, que según esta visión, involucra toda estructura social.

Modelo post estructuralista o post moderno: Este modelo encuentra en la profesionalización la manifestación problemática de un modelo de sociedad caracterizado por la circulación del poder²⁰⁰.

¹⁹⁸ Moctezuma Barragán, Esteban, Op. Cit., pp. 52-53

¹⁹⁹ Ídem.

²⁰⁰ Comadira, Julio Rodolfo, Op. Cit. Pág. 16

Sea cual fuere el modelo adoptado por cada administración o para el caso de esta investigación, de cada legislatura, lo cierto es que la profesionalización es consustancial a la vida democrática porque responde a los valores de la equidad, la competencia y la lealtad institucional. Con la profesionalización, tanto el gobierno como la legislación adquieren un perfil institucional²⁰¹.

3.2.2. La especialización del legislador.

Han sido muchos autores a lo largo de distintos análisis jurídicos, que han confundido en el contenido de sus propuestas los conceptos de profesionalización y especialización, pues en varios casos, ambos vocablos son utilizados como sinónimos. Sin embargo, derivado de la anterior definición del concepto profesionalización, se puede afirmar que la especialización forma parte de este concepto. Sin embargo, no son pocos los teóricos de la reelección legislativa inmediata que tratan por separado ambos conceptos como ventajas de reimplantarse las carreras legislativas.

Especialización significa acción y efecto de especializar,²⁰² lo que significa a la vez, cultivar con especialidad una rama determinada de una ciencia o arte; limitar una cosa a un uso o fin determinado²⁰³. Es importante anotar que la especialización del legislador, no es solamente vista como un aspecto que forme parte de una profesionalización, sino como una pauta de conducta que seguirá el parlamentario si es que este encuentra beneficio en ello, ya que este es un actor racional cuyas conductas, restringidas o encauzadas por las instituciones, son rutinas guiadas por sus intereses²⁰⁴.

Sin embargo, las ventajas que bien puede proporcionar la especialización por parte de los legisladores, sería una mejor vigilancia sobre el gobierno, una legislación con mayor conocimiento de los temas, una supervisión eficaz de la

²⁰¹ Mejía Lira, José, Op. Cit., pp. 94

²⁰² *Gran Enciclopedia Larousse*, España, Edit. Planeta, 1991, Tomo 8, Pág. 3941.

²⁰³ Ídem

²⁰⁴ Dworak, Fernando F. Op. Cit. Pág. 235-237

ley actual, una exigencia de responsabilidad por parte del electorado y un congreso fortalecido con equilibrio de poderes²⁰⁵.

Dworak, ha señalado que los factores para suponer o no la especialización de los legisladores son:

a) *Restricciones institucionales.*

Altas: Jerarquía estricta en las metas, elecciones competitivas, e información acerca de la competencia electoral. Esto implica contacto con electores, disciplina partidista y especialización,

Bajas: Si la nominación no es importante, si las elecciones no son competitivas, y si las cargas partidistas no están interrelacionadas.

b) *Régimen político:*

No solo contarán las metas del legislador para especializarse y las restricciones institucionales, pues el sistema político puede determinar mejores opciones para acceder al poder.

c) *Estructura de la legislatura:*

Las instancias de la especialización son las comisiones, cuya institucionalización se rige por la permanencia de sus miembros para dar continuidad a los trabajos, el tamaño de la misma, el que tengan las mismas jurisdicciones, y la información que tengan sus miembros acerca de sus áreas.

d) *Vínculos con intereses externos:*

Por ejemplo, con las relaciones que tengan los legisladores con los grupos de presión, quienes a su vez cabildan a las legislaturas y al mismo tiempo se acercan a las asambleas siguiendo dos estrategias: una, cuando haya personas relacionadas con sus intereses ocupando una curul; otra, cuando las organizaciones contacten a parlamentarios simpatizantes o, cuando esto se permita, presentando y evidencias en

²⁰⁵ Ídem

las audiencias que realicen las comisiones. Por ende, los legisladores tendrán incentivos para especializarse en algo.

f) *Conveniencia de especialización.*

El legislador se especializaría si ello conviene para su promoción, sea tanto al frente de su partido como el frente de sus comisiones.

g) *Elemento de labor.* Sea que forma parte de su tarea como legislador, o bien porque guarda alguna experiencia²⁰⁶.

Finalmente es importante destacar que la permanencia no es suficiente para lograr una especialización en algún tema. Sin embargo, si no hay reelección, ciertamente, no hay especialización.

3.3. Responsabilidad en los legisladores.

Otra de las ventajas que de acuerdo con los teóricos ofrece la reimplantación de la reelección legislativa inmediata, es fomentar la responsabilidad de los legisladores²⁰⁷. Esta responsabilidad, es entendida como el que los legisladores regresen a sus distritos electorales, recojan demandas sociales, exista rendición de cuentas hacia ellos, y exista de esta forma, una reducción de los reclamos²⁰⁸. Con ello se afirma que el proceso de comunicación entre representantes y representados no tendría obstáculos y se fortalecería una practica muy común; el cabildeo, tanto institucional como privado, lo que incrementa incentivos para que el legislador no deje de interactuar con su base electoral²⁰⁹.

3.4 Fortalecimiento del Congreso.

El fortalecimiento del Poder Legislativo como órgano representativo, es un tema considerado como una consecuencia de la reelección legislativa inmediata, por lo que se ha señalado la necesidad de redoblar esfuerzos para la

²⁰⁶ Ídem

²⁰⁷ Carbonell, Miguel, Op. Cit., Pág. 38

²⁰⁸ De Andrea Sánchez, Francisco José, Op. Cit. Pág. 297-298

²⁰⁹ Castellanos Rueda, Juan Manuel, *La reelección legislativa inmediata en Dialogo y Debate de Cultura Política*. México, Año 2, núm., 9-10, Julio –Diciembre de 1999, pp. 189

reimplantación de dicha reelección, ya que de acuerdo con la postura de los teóricos, se lograría por un lado un equilibrio con el poder ejecutivo,²¹⁰ el fortalecimiento del principio de división de poderes, de la democracia ²¹¹y la autonomía del poder legislativo. Por otro lado, la reelección permitiría la profesionalización de los legisladores, lo que traería consigo el fortalecimiento del Congreso²¹².

Sin embargo, cabe apuntar en este espacio y de acuerdo con Castellanos que dicho equilibrio dependerá de una formación mayoritaria y de un auxilio eficaz por parte de un Servicio Profesional de Carrera²¹³.

3.5 Administración de las carreras políticas.

Aun cuando de implantarse la reelección legislativa inmediata a nivel constitucional la evaluación del desempeño del representante político estaría sujeta al voto de los ciudadanos, no se perdería el monopolio exclusivo de los partidos políticos para la administración de las carreras políticas ni del acceso al poder público de los ciudadanos.

De acuerdo con el texto del artículo 41 Constitucional, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo²¹⁴.

El artículo nos explica así, que el acceso de los ciudadanos al poder público, así como la administración de las carreras políticas, son exclusivos de los partidos políticos. Respecto al tema de los partidos políticos, los teóricos han apuntado que la reelección legislativa inmediata equilibraría no sólo la

²¹⁰ Orellana Mayao, Alfredo, Op. Cit. Pág. 37

²¹¹ Castellanos Juan Manuel, Op. Cit. Pág. 202

²¹² López Rubí Calderón, José Ramón, Op. Cit. , Pág. 30

²¹³ Castellanos Hernández, Eduardo, "La reelección legislativa inmediata", en *Crónica Legislativa*, México, Cámara de Diputados, núm., 153ª Época, 1º Julio 28 agosto de 2000, pp. 124

²¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., Tomo II, Pág. 119

relación entre los poderes ejecutivo y legislativo sino la institucionalidad de los partidos políticos²¹⁵.

Otra ventaja que los estudiosos señalan al respecto, es la armonía que habría entre los partidos y dentro de los mismos, dado que ello ha de lograrse cuando existe estabilidad de largo plazo en la composición de las cámaras legislativas pues la frecuencia de trato, experiencia, preparación y profesionalismo permite la consolidación armónica de las relaciones de trabajo, lo que repercutirá positivamente entre las cúpulas, bases y élites partidarias²¹⁶. Así en términos generales, la reelección legislativa inmediata no representa ninguna desventaja para los partidos políticos, ya que por el contrario, lograría equilibrar su institucionalidad, armonizar sus relaciones entre ellos y dentro de ellos, y los obliga a ser los administradores exclusivos de las carreras políticas, pues cabe recordar que aun con la reimplantación de la reelección legislativa inmediata, no bastaría el apoyo de los electores, sino el apoyo del partido para ser candidato de nuevo²¹⁷.

4 Argumentos en contra de la reimplantación de la reelección legislativa inmediata.

En este apartado, y aun cuando existe una algarabía que reina en el campo de quienes favorecen la consagración constitucional de la reelección legislativa inmediata, es necesario ahondar en los argumentos que han existido en contra de esta reforma. Estos argumentos son señalados por sus propios partidarios no para evitar su reimplantación, pues si esto sucediera, se caería desde luego en una contradicción. Se trata más bien de argumentos que exponen posibles consecuencias de reimplantarse dicha reelección, los cuales al mismo tiempo son contrarrestados con otros que evidencian la mayor viabilidad para consagrarla, que las posibilidades de que esto no suceda. De esta manera se examinará a cada uno de dichos argumentos señalándose también el argumento que resta su fuerza.

²¹⁵ Orellana Mayao, Alfredo, Op. Cit. Pág. 37

²¹⁶ De Andrea Sánchez, Francisco José, Op. Cit. Pág. 299

²¹⁷ Dworak, Fernando F. Op. Cit. Pág. 244

4.1 Formación de cacicazgos.

El cacique, es la persona que ejerce un tipo de control o dominación política en un territorio y cuya autoridad las basa en servicios, recursos o protección en esa comunidad. Se ha señalado que la reelección legislativa inmediata propiciaría una serie de cacicazgos perjudiciales para nuestro régimen democrático²¹⁸.

Sin embargo para combatir este argumento, es necesario mencionar dos aspectos que disminuyen el poder del cacique: los caciques no actúan solos y la pérdida de espacios y la competencia política disminuirá su poder. Así también, con mayor pluralidad política existe más responsabilidad en el ejercicio político, por lo que el cacique también ve disminuido su poder²¹⁹. Es necesario agregar que los cacicazgos, siempre han existido, aun sin reelección legislativa inmediata.

4.2 Conducta individualista contra una cohesión parlamentaria.

Según la postura teórica, existen 4 factores institucionales que incentivan que un legislador desarrolle estrategias personalistas sobre los partidos:

- 1.-El acceso a la boleta
- 2.-El grado de elección
- 3.-La magnitud del voto intra partidista
- 4.-La magnitud del distrito.

Para contrarrestar estos factores, cabe apuntar en este espacio que los partidos políticos tienen el monopolio de postular candidatos, existen límites a los gastos de campaña y límites a los recursos privados, por lo que se pone en tela de juicio la posibilidad de que por encima del partido haya un dominio de la conducta individual del legislador²²⁰.

²¹⁸ Ibidem, Pág. 251

²¹⁹ Ibidem, Pág. 253

²²⁰ Ibidem, Pág. 254

4.3 Pérdida de la disciplina parlamentaria.

Se ha señalado que la disciplina parlamentaria se perdería, aunque al mismo tiempo se ha escrito que la misma, nunca ha sido absoluta, pues la cohesión en efecto ha disminuido pero no a niveles de descontrol. Así mismo, en caso de que existieran choques entre los intereses de partidos al realizar labores propias de legislador, este último puede negociar la indisciplina, por ejemplo, absteniéndose de votar²²¹.

4.4 Formación de corrupción.

Señala De Andrea Sánchez, que la existencia de la reelección legislativa inmediata podría llevar a tentaciones de poder político y económico que frecuentemente resultan irresistibles para muchos políticos. En este caso se trata de una corrupción de fina factura que estira los límites de la legalidad y de la equidad al máximo, a veces violando el espíritu de las normas en materia de financiamiento de campañas, de licitaciones, y de concursos públicos. En este sentido este autor señala que lo que está en juego es el poder mismo, y para conservarlo los hombres están dispuestos a todo²²².

4.5 No renovación de élites.

Si bien es cierto que en su clásica teoría de las elites Gaetano Mosca ha planteado la necesidad renovar las elites de clases políticas a fin de mantener un módico equilibrio y estabilidad política²²³. Lo cierto es que en buena medida, la reelección legislativa inmediata no permitiría la renovación completa de las élites, o en el mejor de los casos, la pone en manos de una minoría, lo que tampoco es muy deseable²²⁴. Sin embargo cabe recordar que dadas las características de nuestro sistema político, existen otras áreas en donde puede ejercerse el poder político, no siendo una legislatura un terreno exclusivo. De

²²¹ Ibidem, Pág. 257

²²² De Andrea Sánchez, Francisco José, Op. Cit., Pág. 302-303

²²³ Bobbio, Norberto, Op. Cit. Pág. 448

²²⁴ De Andrea. Sánchez, Francisco José, Op. Cit. Pág. 303

esta forma puede decirse que aun con reelección legislativa, no se perdería la movilidad del sistema.

4.6 Debilitamiento de la clase política.

Históricamente se ha demostrado que una clase política que no se renueva inevitablemente pierde vigor, sea en el debate, en las ideas, y en lo político ya que los retos de ciertos grupos sociales existentes no se trasladarían a la arena legislativa. La reelección legislativa, podría configurar un “club” cerrado de “caras conocidas”²²⁵.

5. *Propuestas para su implementación.*

La reimplantación de la reelección legislativa inmediata es el principal objetivo de los estudiosos aquí nombrados, ya que un 70% de los mismos así lo señala. Sin embargo, es importante señalar que son pocos los teóricos que han propuesto en sus obras las formas más viables para su reimplantación. Por ello, es que en este apartado se dan a conocer las propuestas y condiciones para su reimplante en nuestra Constitución Federal, a fin de poder evaluar que propuesta contiene las mejores condiciones.

5.1 Contenido de las propuestas.

López Rubí Calderón, propone que de reimplantarse la reelección legislativa inmediata a nivel constitucional, existan estas cinco condiciones:

- a) Sea restringida a los 670 diputados locales, a los 300 diputados federales y 64 senadores de mayoría relativa.
- b) Que exista imposibilidad de que los partidos presenten la misma lista de diputados plurinominales para elecciones consecutivas.
- c) Si un diputado plurinomial quiere reelegirse debe ganar un distrito.
- d) El registro de candidaturas debe hacerse por un único distrito y

²²⁵ Ibidem, pp. 303-304

e) La reelección debe plantearse como no finita a fin de desarrollar el interés de formar carreras parlamentarias²²⁶.

Por otra parte, Fernando Dworak señala por su parte que para dar lugar a la reelección legislativa inmediata:

- a) Es necesario derogar el artículo 59 constitucional
- b) Los partidos políticos deben seguir siendo los legítimos administradores de las carreras políticas
- c) Deben crearse en el Congreso grupos de trabajo al interior de las bancadas
- d) Cuando los grupos de presión cabildeen a la legislatura, harán públicas sus causas para articular mejor sus posturas frente al gobierno²²⁷.

Por su parte, Miguel Carbonell señala en general la conveniencia de introducir una reelección limitada de la siguiente manera:

- 1.- Que los Senadores sean reelectos hasta por un máximo dos periodos
- 2.- Que los Diputados tengan hasta tres reelecciones;
- 3.- Que los diputados plurinominales compitan por su reelección en un distrito uninominal²²⁸.

Así, podemos observar que los factores predominantes en la postura teórica han sido:

1.- *La reelección legislativa inmediata debe ser ilimitada*: Dos teóricos plantean la posibilidad de que de aprobarse esta reforma, la reelección inmediata de los diputados federales sea ilimitada, pues así lo ha manifestado textualmente López Rubí Calderón, mientras que Fernando Dworak, al señalar

²²⁶ López Rubí Calderón, José Ramón, Op. Cit., Pág. 32

²²⁷ Dworak, Fernando, Op. Cit., Pág. 271

²²⁸ Carbonell, Miguel, Op. Cit., Pág. 43

en su propuesta la necesaria derogación del artículo 59 constitucional, plantea que la reelección no tenga límite alguno.

2.- Los diputados plurinominales deben buscar su reelección en un distrito uninominal: Miguel Carbonell y López Rubí Calderón han señalado la restricción que tendrían los diputados federales que deseen reelegirse, pues en sus propuestas, ambos plantean que los diputados no podrán reelegirse por el principio de representación proporcional, sino mediante los votos obtenidos en un distrito de mayoría relativa. Puede decirse entonces que ambos especialistas no vetan el derecho que tienen los diputados para reelegirse, pero si lo condicionan.

5.2 Elementos de viabilidad

Es necesario apuntar que no basta sólo el contenido de las propuestas de reelección legislativa inmediata, ya que se deben tomar en cuenta los elementos de viabilidad mediante los cuales podría tener concreción esta anhelada reforma constitucional.

Orellana Mayao expone tres tipos de postulación en caso de implantarse la reelección legislativa inmediata:

Postulación partidista:

1.- Cada legislador debe ganar frente a sus órganos y dirigencias partidista lo cual dependerá de los reglamentos y disciplinas partidistas.

2.- No intervendrán las cámaras y en la boleta electoral aparecerá el otrora candidato.

3.- Esta alternativa mantiene las candidaturas como exclusivas de los partidos, y no hay réditos para la democracia, la ciudadanía ni para el diputado.

Postulación congresista:

1.- La reelección sería asumida como asunto de interés público y esta implícita en el cargo mismo.

2.- El electorado decide y los requisitos de permanencia serán distintos a los de acceso, verificables y objetivos con la actividad parlamentaria.

3.- La boleta electoral mostrará al diputado o senador en funciones y la relación con el electorado se fortalecería sin mediación del partido.

Postulación Mixta:

1.- Además del candidato postulado por el congreso al mismo tiempo el partido postularía un nuevo candidato para ocupar el curul.

2.- Ello atiende la necesidad de los partidos por no perder espacios pero enfrentaría a la vez a dos compañeros de partido.

Este autor señala que de las tres alternativas expuestas, la postulación congresista es la fórmula innovadora y fértil para un nuevo modelo de gobierno, aunque señala también la exclusividad de los cargos uninominales.

Por otro lado Bautista Contreras señala tres aspectos básicos para crear una propuesta:

1.- Sistema de representación: Los diputados deben representar los intereses de sus electores y no los de sus partidos.

2.- Consecuencias en los partidos: Como la reforma impactará al partido, debe diseñarse un mecanismo de responsabilidad individual y colectiva en cuya base se mantengan los partidos políticos como instancias obligadas al acceso al Congreso.

3.- Fortalecimiento del Congreso: No sólo se requiere reelección inmediata sino supone la modificación de las estructuras de comisiones que incentiven la permanencia y profesionalización de los legisladores, la actualización de la legislación y la limitación del número de legisladores²²⁹.

²²⁹ Bautista Contreras, Daniel, Op. Cit., pp. 108.

6. Conclusiones.

Si bien es cierto que nuestro país ha dejado atrás la época del presidencialismo para pasar a una etapa de pluralidad, también es cierto que aun faltan por revisar las diferentes propuestas encaminadas a consolidar el régimen democrático.

Se ha mencionado en este apartado que la reelección legislativa inmediata, prohibida por la Constitución en su numeral 59, es un elemento más de la consolidación democrática, y a este respecto, un considerable número de teóricos como de legisladores, han coincidido en la propuesta de reimplantar dicha reelección, dado que desde las reformas constitucionales de 1933 está permitida únicamente la reelección mediata de diputados y senadores, siendo esta una opción poco recurrida por quienes han ejercido una carrera parlamentaria, pues tan solo un 13% de los legisladores que han sido elegidos entre 1933 y 1997 han vuelto a ocupar una curul.

Otro dato arrojado por los teóricos, señala que quienes han desempeñado las carreras parlamentarias mas largas en el México posrevolucionario, han sido generalmente líderes de grupos corporativos organizados a la sombra del anteriormente partido oficial, por lo que la reelección mediata operó como un sistema de recompensas y favores para aquellos políticos leales al sistema.

Aun con dicha restricción en la actualidad, un análisis histórico permite ver que la reelección legislativa inmediata es una figura jurídica cuya presencia ha predominado en la historia del derecho mexicano, pues ha sido una practica contemplada en casi todas las normas supremas que rigieron en México, con excepción de las Constituciones de Cádiz de 1812 y en la de Apatzingán, de 1814, pero que desde 1933, quedó suprimida por razones políticas que obedecían a aquel momento histórico donde los líderes del partido oficial decidieron por esta y otras medidas, fortalecer la cohesión de sus miembros.

Los efectos que ha tenido esta restricción, han sido señalados tanto por teóricos como legisladores como de carácter nocivo tanto al poder legislativo como hacia el interior de la cámara baja, pues no solo perdieron su fuerza

frente al poder ejecutivo, sino que sentó las bases del presidencialismo mexicano y se convirtió en un recinto que compuesto en su gran mayoría por del partido oficial, se encargó de aprobar prioritariamente las iniciativas venidas del ejecutivo. Así también, la restricción impuesta a la reelección legislativa, creó un sistema de rotación de cargos, lo que fortaleció el centralismo del partido oficial, pieza clave de apoyo para quienes aspiraran a dar continuidad a sus carreras políticas.

Por otro lado, tanto teóricos y legisladores han manifestado que la presencia de una reelección legislativa mediata, impide que los trabajos legislativos tengan continuidad y sean de baja calidad, propicia que el legislador se preocupe más por su futuro político y a la postre económico al concluir su mandato en el Congreso en vez de realizar un trabajo legislativo eficiente, e impide que el legislador adquiera una profesionalización.

Este último concepto, la profesionalización del legislador, es un tema presente tanto en los textos teóricos como en los legislativos, pues en ambos es visto tanto como un objetivo perseguido para reimplantar la reelección legislativa inmediata, como una ventaja de llevarse a cabo dicha reforma constitucional. Sin embargo, aun cuando la aparición del concepto profesionalización en los textos teóricos y legislativos es reiterativa, dicho concepto no es definido por ninguno de los postulantes ni tampoco indican cuales serían los medios viables para alcanzar dicho objetivo. Ante la ausencia de una definición etimológica o jurídica que pudiera ser aplicada en el área legislativa, y dado que profesionalización es un vocablo asociado al campo administrativo, fue necesario recurrir a textos de este carácter, a fin de encontrar una definición o características del mismo, de donde se extrajo que dicho vocablo, proveniente de otro concepto, el de servicio civil de carrera, implica en su contexto realizar otras actividades como lo son la actualización, la especialización, definir y operar las mejores prácticas, y evaluar el desempeño de estas actividades definiendo objetivos e indicadores. De ahí, que la especialización no puede ser un sinónimo de profesionalización como lo exponen algunos teóricos en estudio, porque forma parte de la propia profesionalización.

Aunado al tema de la profesionalización, teóricos y legisladores coinciden que de reimplantarse la reelección legislativa inmediata, existirían otras ventajas como una mejor relación de los legisladores con sus representados, rendición de cuentas, una profesionalización del congreso y que los partidos seguirían siendo los administradores exclusivos de las carreras políticas.

Pero no sólo se han expuesto en este capítulo las ventajas de la reelección legislativa sino también los argumentos opositores a la misma, de entre los que destacan la formación de cacicazgos, la corrupción, la conducta individualista contra la cohesión parlamentaria y la pérdida de la disciplina parlamentaria, argumentos que en general son combatidos con otros que exponen que la pluralidad política existente en nuestros días, la negociación y las restricciones legales al respecto son factores que contrarrestan cualquier suspicacia.

La reelección legislativa inmediata es una herramienta de fortalecimiento al Poder Legislativo, y no puede ser calificada sólo como una fuente de corrupción y cacicazgos. Sin embargo aun cuando la postura de los teóricos representa más ventajas que desventajas su reimplantación, lo cierto es que no terminará ipso facto con las consecuencias que dejaron en la política mexicana las reformas de 1933, ni será una garantía absoluta para que el legislador logre una profesionalización. Pero ciertamente, sin la reelección consecutiva de los legisladores, no existe tampoco oportunidad de iniciar su profesionalización.

CAPITULO IV. LA PROPUESTA DE REELECCIÓN INMEDIATA DE DIPUTADOS FEDERALES EN INICIATIVAS DE LEY

1.- Antecedente inmediato a 1998: la propuesta del Partido Popular Socialista; 1.1 Contenido de la propuesta de 1964; 1.2 Posturas e Intervenciones frente a la propuesta de 1964; 1.3 Resultados de la propuesta; **2.- Iniciativas presentadas al respecto de 1998 a 2004;** 2.1 Coincidencias en las propuestas legislativas; 2.1.1 Reelección legislativa inmediata limitada; 2.1.2 Restricción a los diputados propietarios para reelegirse como suplentes; 2.1.3 Libertad a los diputados para reelegirse como plurinominales; 2.1.4 Restricción a los partidos políticos para presentar candidaturas excedentes; 2.2 Diferencias en las propuestas; 2.3 Factores predominantes;**3.-Análisis comparativo de las propuestas con el marco teórico;** 3.1 **Confrontación comparativa;** 3.1.1 Coincidencias con la propuesta de López Rubí; 3.1.2 Coincidencias con la propuesta de Miguel Carbonell; 3.1.3 Coincidencias con la propuesta de Fernando Dworak; 3.1.4 Factores predominantes; **4.- Estado actual de la discusión (febrero de 2005);** 4.1 Discusión en el Senado; 4.2 Posturas a favor; 4.2.1 César Jáuregui Robles; 4.2.2 Demetrio Sodi de la Tijera; 4.2.3 Genaro Borrego Estrada; 4.2.4 Sara Isabel Castellanos Cortés; 4.2.5 Silvia Hernández Enriquez; 4.2.6 Jorge Zermeño Infante; 4.2.7 Ricardo Gerardo Higuera; 4.2.8 Javier Corral Jurado; 4.3 Posturas en Contra; 4.3.1 Dulce María Sauri Riancho; 4.3.2 Humberto Roque Villanueva; 4.3.3. César Raúl Ojeda Zubieta; 4.3.4 Luisa María Calderón Hinojosa; 4.3.5 Oscar Cantón Zetina; 4.3.6 David Jiménez González; 4.4 Resultados; **5.- Entrevista de fondo;** 5.1 Entrevista con el Licenciado Omar Fayad Meneses; 5.2 Entrevista con el Licenciado Olaf Hernández; **6.- Conclusiones**

CAPITULO IV. LA PROPUESTA DE REELECCIÓN INMEDIATA DE DIPUTADOS FEDERALES EN INICIATIVAS DE LEY

Tal y como se mencionó en la parte introductoria de esta investigación, la idea de permitir la reelección inmediata de diputados federales se ha manifestado principalmente entre los propios legisladores. Aun cuando en 1964 existió una primera propuesta presentada por el Partido Popular Socialista (en adelante PPS) para volver a reimplantar la reelección legislativa inmediata, el tema no se volvió a tocar en los recintos legislativos sino hasta 1998, año a partir del cual han tenido lugar once iniciativas que han pugnado por esta reforma.

Además de las ventajas señaladas de reimplantarse la reelección legislativa inmediata, en cada iniciativa los legisladores han realizado una propuesta central sobre la modificación del artículo 59 constitucional, precepto que en la actualidad restringe la reelección de los diputados federales. En este capítulo habrá de proporcionarse al lector el contenido y resultado de la primera propuesta en favor de la reelección legislativa, las propuestas que desde 1998 hasta 2004 han sido presentadas ante el Congreso de la Unión al respecto, un análisis comparativo entre las propuestas de los teóricos y las propuestas de los legisladores, y finalmente el estado actual de la discusión acerca de la reelección de diputados federales en el Senado de la República, donde en febrero de este año fue turnado a discusión el dictamen respectivo a una de las once iniciativas en mención.

1.- Antecedente inmediato a 1998: la propuesta del Partido Popular Socialista.

Después de las controvertidas sesiones de 1932 y 1933 que dieron origen a la reforma constitucional que restringió la elección de legisladores federales y locales, el tema de la reelección legislativa no fue vuelto a tratar por el Congreso de la Unión sino hasta 1964, cuando con la incorporación de los llamados diputados de partido, la Cámara de Diputados retomó su papel de foro

político nacional. El PPS a través de su líder Vicente Lombardo Toledano presentó hasta entonces, la única propuesta al respecto y cuyo objeto era que los diputados federales pudieran ser reelectos de forma inmediata tantas veces como lo decidieran los partidos políticos a los que pertenecían y si obtenían los votos necesarios de los ciudadanos²³⁰.

1.1. Contenido de la propuesta de 1964.

La propuesta central de 1964 señalaba adicionar una sexta fracción al artículo 54 constitucional que permitiera que los diputados pudieran ser reelectos. El PPS razonó su propuesta al señalar que el principio de no reelección había sido planteado para el titular del Poder Ejecutivo federal, estatal y municipal, y que el objetivo de dicho principio había sido históricamente, desde 1876 hasta la promulgación de la Constitución de 1917, impedir la continuación del Presidente de la República, pero no así la de los miembros del Congreso, respecto de los que debía entenderse como una cuestión de tiempo y no de principio. Se señaló en ella, que en todos los países la reelección de los representantes es ley y costumbre por lo que la propuesta pugnaba por la reelección legislativa porque sólo los partidos que los proponen pueden saber quienes merecen su confianza, así como porque la actividad parlamentaria requiere capacidad y experiencia. Se agregó también que el periodo legislativo no era suficiente para que los representantes estuvieran altamente capacitados para exponer y defender sus intereses. Se argumentó también que era un deseo de los partidos políticos contar con representantes mas capacitados y fieles a sus principios por lo que, al término del ejercicio los evaluarían al igual que los ciudadanos, lo que daría lugar a una selección que con el tiempo iría aumentando los cuadros del poder ejecutivo²³¹.

²³⁰ Castellanos Rueda, -Juan Manuel, Op. Cit., Pág. 193

²³¹ Barquín Álvarez, Manuel, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Op. Cit., Pág. 87

1.2. Posturas e intervenciones frente a la propuesta de 1964

En la primer lectura dada a la propuesta de 1964, Vicente Lombardo Toledano, en una intervención para fundar la propuesta, consideró imposible la formación de cuadros parlamentarios sin la posibilidad de reelegirlos, lo que se haría a través de sus partidos y de los ciudadanos; por lo que habría un proceso de selección y, en algunos años, un grupo de profesionales parlamentarios capaces de desempeñar su labor de manera importante. Así también, dijo que la no reelección era reciente y no se justificaba sino como una cuestión de control del Ejecutivo sobre el Legislativo, así como el que ser miembro del Congreso era una profesión en cualquier parte del mundo, para lo que era necesario ser conocedores profundos de la legislación nacional, su historia y los actuales acontecimientos²³².

En esta intervención de Lombardo, podemos apreciar claramente que desde 1964 el tema de la profesionalización de los cuerpos legislativos, comenzó a ser un aspecto trascendental, pues era visto no sólo como una ventaja, sino también como una consecuencia benéfica en caso de reimplantarse la reelección legislativa inmediata.

Las comisiones unidas, Primera de Puntos Constitucionales y Segunda, de Gobernación, rindieron su dictamen que fue leído durante la sesión ordinaria efectuada el 27 de diciembre de 1964, en el sentido de considerar que la iniciativa era contraria a la técnica legislativa, pero que recogía la idea de los proponentes puesto que su propósito era establecer una vida parlamentaria mas genuina²³³.

La segunda lectura del dictamen se efectuó durante la sesión ordinaria celebrada el 30 de diciembre del mismo año, donde tuvieron lugar varias intervenciones, entre las que se pueden señalar las siguientes:

Vicente Lombardo Toledano, manifestó la posición de su partido político, el PPS a favor del dictamen y al razonarlo, reiteró y amplió los argumentos que había manifestado para fundar la iniciativa.

²³² *Ibidem*, Págs. 87-88

²³³ *Ídem*

Enrique Ramírez y Ramírez, en apoyo del dictamen, señaló algunos de los beneficios que produciría y reiteró los argumentos jurídico e histórico constitucionales favorables a la reforma propuesta; enlistó a los diputados que se reeligieron consecutivamente de 1917 a 1933, e insistió en la finalidad última del proyecto: elevar, dignificar y fortalecer el Poder Legislativo.

Jesús Hernández Díaz anticipó su voto a favor, fundándolo en la finalidad que con la reforma se pretendía alcanzar.

Juan Barragán Rodríguez realizó un recuento histórico desde que Santa Anna empezó a reelegirse hasta 1933, en que se estableció la aplicabilidad del principio de no reelección inmediata a los integrantes del Legislativo y aludió a las actitudes asumidas por diversos legisladores de 1917, 1927, 1928, y 1933.

Miguel Osorio Marbán en el sentido de aprobar el dictamen reiteró los argumentos relativos a la naturaleza de la propuesta, una mera modalidad, si bien diversa a la prevista en el artículo 59, la selección de los más aptos por los partidos y el pueblo a través del voto y finalmente pidió a la asamblea aprobar el dictamen.

Miguel Estrada Iturbide, reiteró la inamovilidad del principio de no reelección para el titular del Ejecutivo; se refirió a los fines que en su concepto tuvo la reforma de 1933 en lo relativo a la no reelección inmediata de los miembros del Congreso y formuló la propuesta de su partido, el PAN: la derogación del artículo 59 constitucional.

Miguel Covián Pérez, por las comisiones, reiteró los argumentos históricos, políticos, y jurídicos: ningún congreso constituyente ha votado contra la reelección de los diputados; la incorporación de los diputados de partido requiere la reelección a fin de que estos puedan cumplir mejor sus funciones, y por antonomasia, el derecho político es el de votar y ser votado y su restricción implica la de la libertad política y del sufragio. Ponderó la coincidencia de los oradores en cuanto a la inexistencia de argumentos de fondo en contra de la reforma propuesta y sobre la conveniencia de optar por la modalidad contenida en el dictamen y no en la derogación del artículo 59²³⁴.

²³⁴ Barquin, Álvarez, Manuel, Op. Cit., Pág. 90.

En las posturas de estas intervenciones, predominaban tal y como sucede en la actualidad, tanto en el marco teórico como en el legislativo, los argumentos que señalaban el origen político de la reforma de 1933, las desventajas que traía consigo, las ventajas tales como el enriquecimiento y fortalecimiento del trabajo legislativo de reimplantarse la reelección legislativa inmediata, y la prioridad, aun cuando no existía a nivel constitucional, la existencia de los partidos políticos como únicos canales de acceso al poder político en México, de ser estos últimos los únicos medios para una nueva postulación.

1.3. Resultados de la propuesta.

La modificación fue aprobada conforme al dictamen de las comisiones unidas por 162 votos a favor y 28 en contra entre los que se consideraron los del PAN.

En la Cámara de Senadores se recibió la minuta proyecto de decreto, en la sesión ordinaria celebrada el 2 de septiembre de 1965 turnándose a las comisiones unidas, Primera de Gobernación y Primera y segunda de Puntos Constitucionales, las que rindieron el dictamen correspondiente, mismo al que se le dio lectura en el transcurso de la sesión ordinaria, efectuada el 24 del mes y año señalados. En su dictamen, las Comisiones hicieron notar en primer término que realizaron un estudio detallado y sereno tanto de los argumentos que fundaban la resolución de la colegisladora. Se consideró, que para la mejor utilidad del dictamen, bastaba examinar si los objetivos pretendidos eran posibles dentro de las normas constitucionales entre las que sobresalieron:

1.- *El fortalecimiento político de la colegisladora*: Las Comisiones afirmaron que con el avance democrático del país, la existencia de un régimen de partidos y la elevación de la conciencia ciudadana, las legislaturas han registrado un avance tanto en su integración como en su capacidad de acción e iniciativa, haciendo notar que el orden jurídico imperante era producto de la actividad legislativa, por lo que esta reforma no era imprescindible.

2.- *Establecimiento de bases sólidas para equilibrar los tres poderes*: Las comisiones opinaron que en el sistema político mexicano dicho equilibrio no derivaba del tiempo de ejercicio de cada uno de ellos, sino de sus facultades y la efectividad de su ejercicio, por lo que se debía concluir que tales bases eran suficientes, sólidas y estables, sin que fuera necesaria la reforma propuesta.

3.- *Mejoramiento de los cuadros legislativos*: Se consideró que la capacidad política y la preparación cultural de los representantes no se adquiere durante el ejercicio del cargo, en el que sólo se adquiere un cierto dominio de la técnica legislativa, por otra parte, los partidos, independientemente de la modalidad que revista la posibilidad de reelección, estarían decididos a postular a su mejores elementos y se empeñarán en mejorar su capacitación, por lo que no procedía la reforma.

4.- *Eficaz coordinación entre las cámaras*: Esta no dependía de la permanencia en el ejercicio de algunos de los integrantes de la Cámara de Diputados, sino de las normas constitucionales y reglamentarias, así como de la claridad y precisión de las practicas establecidas las cuales eran bien conocida por varios de los diputados que reingresan, por lo que, estimaron también, que dicha finalidad se cumplía sin necesidad de reforma alguna.

Así, las comisiones concluyeron que para alcanzar las metas señaladas no era necesaria la reforma propuesta, ya que la Constitución vigente ofrecía en su conjunto y específicamente en varios de sus preceptos, las bases y el camino para alcanzar los objetivos planteados en la propuesta del PPS en la etapa del desarrollo cívico del país. De este modo, propusieron no aprobar la iniciativa de la colegisladora y que el artículo 59 constitucional subsistiera en sus términos. "El dictamen fue aprobado sin discusión, por unanimidad de 47 votos"²³⁵.

Es apreciable que desde 1964, año en que por primera ocasión fue presentada ante el Congreso de la Unión una iniciativa de ley para reimplantar

²³⁵ *Ibidem*, Pág. 91

la reelección legislativa inmediata, existía ya la inconformidad por parte de sus promotores de que el histórico principio de Sufragio efectivo. No reelección fuera extendido desde 1933 a los órganos legislativos, dado que dicho principio fue dirigido de manera exclusiva al titular del Ejecutivo en los tres niveles de gobierno, por lo que dicha reforma de 1933 no tenía justificación alguna, dado que se trataba más bien de una cuestión de control del Ejecutivo sobre el Legislativo. Asimismo, podemos apreciar también que desde 1964, existía ya una preocupación por el fortalecimiento del Poder Legislativo, por una mejor coordinación entre ambas Cámaras, y por el trabajo que profesionalmente debían desempeñar los legisladores, para lo cual era necesaria la experiencia y capacidad de los mismos, factores que solo era posible encontrar mediante la reelección legislativa inmediata, dado que los periodos ordinarios y las legislaturas acotaban esas posibilidades. En las intervenciones más destacadas en las sesiones para tratar el tema de la reelección legislativa en 1965, la inquietud de sus expositores también se hizo manifiesta y no obstante los argumentos dados en su favor, resultó muy contradictorio el que dicha reforma una vez aprobada por la Cámara de Diputados, fuera desechada sin objeción alguna en la Cámara de Senadores y el artículo 59 constitucional permaneciera tal y como fue reformado en 1933. Los argumentos dados por la Cámara Alta para que la reforma de 1964 no procediera, recurrieron a situaciones que en la misma iniciativa fueron objeto de inconformidad, y a manera de conclusión, se señaló que para alcanzar las metas planteadas en la iniciativa no era necesaria la reforma, dado que la Constitución ofrecía en varios de sus preceptos, las bases y el camino para alcanzar dichos objetivos.

2.-Iniciativas presentadas al respecto de 1998 a 2004²³⁶.

Posterior a la fallida iniciativa de 1964 presentada por el PPS para reimplantar la reelección legislativa inmediata en la Constitución Federal, el

²³⁶ En total, de 1998 al presente año, se han presentado un total de 11 iniciativas de ley al respecto de nuestro tema de investigación, siendo 10 proyectos por parte de la Cámara de Diputados y uno por parte de la Cámara de Senadores, de acuerdo con las fuentes proporcionadas por las *Gacetas parlamentarias* de ambos recintos, en <http://www.cddhcu.gob.mx> y <http://www.senado.gob.mx>

tema no fue vuelto a tratarse sino hasta 1998, año en que fueron presentadas dos iniciativas para reformar varios artículos constitucionales, entre ellos el 59 constitucional, a fin de que los diputados federales y los senadores pudieran reelegirse para el periodo inmediato posterior. A partir de entonces, han sido presentadas un total de once iniciativas, diez provenientes de la Cámara de Diputados y una por parte de la Cámara de Senadores, que buscan entre otros objetivos, reimplantar a nivel constitucional la reelección legislativa inmediata. En cada una de las iniciativas, los legisladores han manifestado al igual que los teóricos, una serie de ventajas que traería consigo la reelección legislativa inmediata. Sin embargo, y a fin de conocer con precisión la propuesta central de cada legislador o grupo de legisladores que pugnan por la reelección legislativa inmediata, en el siguiente esquema se darán a conocer a los proponentes, el partido político de su procedencia, la fecha en que fue presentada dicha iniciativa de acuerdo con la *Gaceta Parlamentaria* de cada recinto legislativo, y el proyecto de modificación al artículo 59 constitucional de cada propuesta.

Proponente	Propuesta Central
<p>1. Mauricio Rossell Abitia (PRI) 28 de octubre de 1998</p>	<p>“Artículo 59.- Los senadores podrán ser reelectos por una sola ocasión para ocupar el mismo cargo durante el periodo inmediato y los diputados hasta en tres. Una vez transcurridos dichos periodos consecutivos, ambos podrán presentarse nuevamente como candidatos al mismo cargo una vez pasado, por lo menos, un periodo intermedio.</p> <p>Los legisladores electos, ya sea por el principio de mayoría o de representación proporcional, no podrán ser reelectos por el de representación proporcional.</p> <p>Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio por más de dos periodos consecutivos los primeros y por más de tres periodos consecutivos los segundos.</p> <p>Los senadores y diputados propietarios que no puedan ser reelectos para el periodo consecutivo conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo, tampoco podrán</p>

²³⁷ *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, , número 146, 28 de octubre de 1998, en <http://www.cddhcu.gob.mx/gaceta>

	<p>ser electos con el carácter de suplentes”²³⁷.</p>
<p>2. Julio Castrillón Valdez (PAN) En nombre de integrantes de los diversos grupos parlamentarios de la LVII Legislatura. 28 de octubre de 1998</p>	<p>“Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para periodos consecutivos, con las siguientes limitaciones:</p> <p>Los diputados por el principio de representación proporcional y los Senadores podrán ser reelectos por un periodo.</p> <p>Los diputados de mayoría relativa podrán ser reelectos hasta por tres periodos.</p> <p>Los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes para el periodo inmediato de los plazos últimos que se señalan en los dos párrafos anteriores.</p> <p>Los senadores y diputados suplentes, siempre que no hubieren estado en ejercicio, podrán ser electos, con el carácter de propietarios, para el periodo inmediato de los plazos últimos que se señalen en los párrafos segundo y tercero”²³⁸.</p>
<p>3. Miguel Quirós Pérez (PRI) 7 de junio de 2000</p>	<p>“Artículo 59.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión sólo podrán ser reelectos para el periodo inmediato por una sola vez. Los partidos políticos, en los términos que señale la ley, sólo podrán postular hasta un veinte por ciento del total de sus candidatos propietarios para reelegirse en la integración de un órgano legislativo.</p> <p>Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con carácter de suplentes, salvo en los casos y modalidades que correspondan a la reelección prevista en el párrafo anterior”²³⁹.</p>
<p>4. Amador Rodríguez Lozano</p>	<p>“Artículo 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el mismo cargo y para el</p>

²³⁸ Ídem

²³⁹ *Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados*, número 528, 7 de junio de 2000, en <http://www.cddhcu.gob.mx/gaceta>

<p>(PRI) 28 de marzo de 2001.</p>	<p>período inmediato, bajo las bases siguientes:</p> <p>I.- Los senadores podrán ser reelectos en una ocasión y los diputados hasta en dos.</p> <p>II.- En los términos de la fracción anterior, quienes hayan ocupado el cargo de diputado o senador únicamente podrán volver a presentarse como candidatos a los mismos, después de haber mediado por lo menos un período del cargo respectivo.</p> <p>III.- Los partidos políticos no podrán registrar para ser reelegidos, a más del cincuenta por ciento de los candidatos que postulen en un proceso electoral federal.</p> <p>IV.- Para poder ser reelectos, los senadores de primera minoría deberán ocupar el segundo lugar en la lista de dos fórmulas de candidatos que los partidos políticos registren para la elección respectiva.</p> <p>V.- Los diputados elegidos, ya sea por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, no podrán ser reelectos por el de representación proporcional.</p> <p>VI.- Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio por más de dos períodos consecutivos los primeros y por más de tres períodos consecutivos los segundos; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser reelectos por una tercera o cuarta ocasión consecutiva, respectivamente, con el carácter de suplentes²⁴⁰.</p>
<p>5. José Francisco Yunes Zorrilla (PRI) 22 de noviembre de 2001.</p>	<p>“Artículo 59.- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, podrán ser reelectos para periodos consecutivos, con las siguientes limitaciones:</p> <p>I. Los senadores solamente podrán ser reelectos por dos ocasiones, atendiendo al periodo establecido en el artículo 56 de esta Constitución.</p> <p>II. Los diputados podrán ser reelectos hasta por cinco ocasiones, conforme al periodo señalado en el artículo 51 del presente ordenamiento.</p> <p>III. Una vez que concluya la gestión máxima posible de los senadores y diputados, conforme a las fracciones anteriores, deberán dejar transcurrir al menos un periodo intermedio para poder contender al mismo cargo.</p> <p>IV. Los senadores y diputados suplentes que no hubieren entrado en funciones, podrán ser postulados para el mismo cargo con el carácter de propietarios en el periodo inmediato, pero en caso de haber ejercido el cargo, se sujetarán a las limitaciones establecidas en este precepto para los propietarios.</p> <p>V. Los senadores y diputados propietarios que hayan desempeñado el cargo por los periodos máximos señalados en las fracciones I y II de este artículo, no podrán ser postulados para el mismo cargo con carácter de suplentes, sin que haya mediado al menos un periodo intermedio²⁴¹.</p>

²⁴⁰ Ibidem, número 717, 28 de marzo de 2001, en <http://www.cddhcu.gob.mx/gaceta>

²⁴¹ Ibidem, número 884, 22 de noviembre de 2001, en <http://www.cddhcu.gob.mx/gaceta>

<p>6. Omar Fayad Meneses (PRI) 4 de abril de 2003.</p>	<p>“Artículo 59: Los diputados y senadores del Congreso de la Unión podrán ser reelectos por una sola vez para un periodo inmediato.</p> <p>Los diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, deberán ser sustituidos o ratificados al concluir los 3 primeros años de la legislatura, conforme a nuevas listas regionales presentadas por los partidos políticos al Instituto Federal Electoral, sin que medie proceso electoral alguno.</p> <p>La asignación de estos diputados y senadores por partido político, se efectuará conforme al procedimiento establecido en los artículos 54 y 56 de esta Constitución.</p> <p>La ley determinará los aspectos precisos que esta Constitución no contemple para efectuar la renovación parcial del Congreso de la Unión a que alude el presente artículo”²⁴².</p>
<p>7. Demetrio Sodí de la Tijera (PRD) En nombre de senadores de diversos grupos parlamentarios 10 de abril de 2003</p>	<p>“Artículo 59: Los Senadores y Diputados del congreso podrán ser reelectos para el periodo inmediato”²⁴³.</p>
<p>8. David Augusto Sotelo Rosas (PRD) 30 de junio de 2003</p>	<p>“Artículo 59: Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos, hasta por una ocasión, en forma inmediata”²⁴⁴.</p>
<p>9. Germán Martínez Cázares (PAN). 6 de febrero de 2004.</p>	<p>“Artículo 59: Los senadores propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio podrán ser electos para un periodo consecutivo. Los diputados propietarios o los suplentes que hubieren estado en ejercicio podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos.</p> <p>Los senadores y los diputados propietarios que hayan sido electos en los términos del párrafo anterior no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes”²⁴⁵.</p>
<p>10. Heliodoro Carlos Díaz Escárraga y René Meza Cabrera (PRI) 2 de julio de 2004.</p>	<p>“Artículo 59: Los senadores no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.</p> <p>Los diputados al Congreso de la Unión, podrán ser reelectos por una sola vez, para el periodo inmediato.</p> <p>Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos</p>

²⁴² Ibidem, número 1225, 4 de abril de 2003, en <http://www.cddhcu.gob.mx/gaceta>

²⁴³ *Gaceta parlamentaria del Senado de la República*, número, 10 de abril de 2003, en <http://www.senado.gob.mx/gaceta>

²⁴⁴ *Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados*, número 1281, 30 de junio de 2003, en <http://cddhcu.gob.mx/gaceta>

²⁴⁵ Ibidem, número 1429, 6 de febrero de 2004, en <http://www.cddhcu.gob.mx/gaceta>

²⁴⁶ Ibidem, número 1532, 2 de julio de 2004, en <http://www.cddhcu.gob.mx/gaceta>

	para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que los primeros no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes” ²⁴⁶ .
11. Hugo Rodríguez Díaz (PRI) 11 de noviembre de 2004.	<p>“Artículo 59: Los diputados al Congreso de la Unión podrán</p> <p>Ser reelectos para el periodo inmediato e inmediato siguiente y posteriormente, solo podrán ser reelectos para el mismo cargo una vez que hayan transcurrido, cuando menos, una legislatura.</p> <p>Los senadores al Congreso de la Unión podrán ser reelectos solo para el periodo inmediato y posteriormente, solo podrán ser reelectos para el mismo cargo una vez que hayan transcurrido, cuando menos, dos legislaturas.</p> <p>Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p> <p>A los diputados y senadores suplentes que hubieren estado en ejercicio, se les tomará en consideración como primer término para efectos de reelección, ese periodo de ejercicio”²⁴⁷.</p>

Es observable en el diagrama anterior, que desde 1998 al año en curso, se ha presentado un promedio de 1.8 iniciativas de ley por año, respecto al tema de la reelección legislativa inmediata, con lo cual podemos apreciar también que ha sido un tema recurrente y sistemático. Salvo en los años de 1999 y 2002, no fue presentada iniciativa alguna en las dos cámaras que conforman al Congreso de la Unión.

Apreciamos también en el diagrama, que de las once iniciativas siete provienen de legisladores del PRI, una en 1998, otra en el año 2000, dos en el año 2001, una en 2003 y dos más, en 2004. En segundo lugar, los legisladores del PAN han presentado dos iniciativas al respecto, una en 1998 y otra en 2004. Finalmente, el PRD ha presentado en dos ocasiones una iniciativa para reformar el artículo 59 constitucional, una ante la Cámara de Diputados y otra, ante la Cámara de Senadores, ambas en 2003.

²⁴⁷ Ibidem, número 1623-IV, 11 de noviembre de 2004, en <http://www.cddhcu.gob.mx/gaceta>

2.1 Coincidencias en las propuestas legislativas.

2.1.1 Reelección legislativa inmediata limitada

Podemos apreciar que de las once iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión, en diez de ellas los legisladores han coincidido en limitar la reelección legislativa inmediata, fijando condiciones en cada una de ellas. De esta forma, cinco iniciativas, las de Quirós Pérez, Fayad Meneses, y Díaz Escárraga del PRI, así como la de Sotelo Rosas del PRD, coinciden en que los diputados puedan ser reelegidos hasta por una sola ocasión. Castrillón Valdez señala en su propuesta una modalidad respecto a la reelección legislativa inmediata, pues además de limitarla, expone que los diputados elegidos conforme al principio de representación proporcional sólo podrán reelegirse hasta por una ocasión. Por otro lado, los diputados Rossell Abitia del PRI y Martínez Cázares del PAN, coinciden en que sean tres las ocasiones que los diputados, sean uninominales o plurinominales, puedan reelegirse. Cabe apuntar en este espacio que el diputado Martínez Cázares del PAN agregó también que la reelección por él planteada, no tomaría en cuenta si los diputados reelegibles hubieran sido suplentes o propietarios. Rodríguez Lozano y Rodríguez Díaz, ambos del PRI, coinciden en que sean hasta dos las ocasiones en que un diputado pueda reelegirse, mientras que la propuesta de Yunes Zorrilla del PRI, establece que sean hasta cinco ocasiones las que un diputado, sea uninominal o plurinominal, pueda reelegirse de forma inmediata. Sólo la propuesta presentada por el senador Sodi de la Tijera del PRD a nombre de varios senadores, plantea una reelección legislativa ilimitada, pues el texto de la propuesta central por él presentada no plantea límite alguno. De esta forma podemos apreciar que existe un consenso no solo por limitar la reelección, sino porque sea por una sola ocasión.

2.1.2 Restricción a los diputados propietarios para reelegirse como suplentes.

Así también, ocho de las once iniciativas presentadas desde 1998 coinciden en que los diputados suplentes podrán ser reelegidos como propietarios siempre que no hubieran estado en funciones, así como el que los propietarios no podrán ser reelegidos como suplentes, en una idea similar al contenido del actual artículo 59 constitucional. En este sentido, las propuestas de Rossell Abitia, Quirós Pérez, Rodríguez Lozano, Díaz Escárraga, Yunes Zorrilla y Rodríguez Díaz, todos del PRI, así como las propuestas de Castrillón Valdez y Martínez Cázares del PAN, son coincidentes.

2.1.3 Libertad a los diputados para reelegirse como plurinominales.

Otro aspecto en el que coinciden nueve de las once propuestas centrales, es en el sentido de permitir que los legisladores, cualquiera que fuera el principio por el que originalmente fueron electos, puedan reelegirse por el principio de representación proporcional, pues así lo plantean textualmente las propuestas de Castrillón Valdez, del PAN, y de Fayad Meneses, del PRI, mientras que las propuestas de Quirós Pérez, Yunes Zorrilla, Díaz Escárraga y Rodríguez Díaz, todos del PRI, así como las de Sodi de la Tijera y Sotelo Rosas, del PRD, y de Martínez Cázares del PAN, aun cuando no señalan con precisión el que los diputados puedan reelegirse como plurinominales, el texto de su propuesta central deja abierta esta posibilidad. Solo las propuestas de Rossell Abitia y Rodríguez Lozano, ambos del PRI, coinciden en no permitir que los diputados puedan ser reelectos por el principio de representación proporcional, lo cual significa que aquellos diputados que quieran ocupar nuevamente una curul, tendrían que competir por su reelección en un distrito uninominal.

2.1.4 Restricción a los partidos políticos para presentar candidaturas excedentes.

La restricción a los partidos políticos para el registro de candidatos reelegibles, es otro tema en el que coinciden algunas propuestas legislativas. Así, podemos observar que la propuesta de Quirós Pérez del PRI, advierte que los partidos políticos solo podrán postular hasta un veinte por ciento del total de sus candidatos propietarios para reelegirse en la integración de un órgano legislativo, mientras que la propuesta de Rodríguez Lozano, también del PRI, advierte que los partidos políticos no podrán registrar para ser reelegidos a más del 50 por ciento de los candidatos que postulen en un proceso electoral federal.

2.2 Diferencias en las propuestas.

Aun cuando todas las iniciativas pugnan por la reimplantación de la reelección inmediata de los diputados federales a nivel constitucional, existen algunas diferencias respecto a los temas que han contemplado en su contenido.

Podemos apreciar así, que sólo la propuesta del Senador Sodi de la Tijera a nombre de senadores de diversos grupos parlamentarios, señala que la reelección legislativa inmediata sea ilimitada.

De igual forma, Fayad Meneses del PRI, expone que aun cuando los diputados puedan ser reelegidos hasta por una ocasión, aquellos legisladores electos por el principio de representación proporcional deberán ser sustituidos o ratificados al concluir los tres primeros años de la legislatura conforme a nuevas listas regionales presentadas por los partidos políticos al IFE, y sin que medie proceso electoral alguno y conforme al procedimiento establecido en los artículos 54 y 56 de la CPEUM.

2.3 Factores predominantes.

En general, podemos observar los siguientes factores predominantes en las once propuestas legislativas presentadas ante el Congreso de la Unión:

1.-*Reelección legislativa inmediata limitada*: De las once iniciativas que pugnan por la reimplantación de la reelección legislativa inmediata a nivel constitucional, diez de ellas proponen limitarla, siendo hasta cuatro de ellas las que han señalado que sea por una sola ocasión la reelección inmediata de diputados federales, con lo cual se puede apreciar que existe un consenso para limitarla.

2.-*Impedimento a diputados propietarios para reelegirse como suplentes*: En una idea similar a la expuesta por el actual artículo 59 constitucional, el hecho de que un diputado propietario no pueda reelegirse como suplente es un factor predominante en las propuestas legislativas, salvo la propuesta de Martínez Cázares del PAN, que señala que tanto los diputados propietarios como suplentes pueden reelegirse para un periodo inmediato.

3.-*Libertad para reelegirse como plurinominal*: Aun cuando sólo dos propuestas, las de Rossell Abitia y Rodríguez Lozano, ambos del PRI, plantean que los diputados federales no puedan ser reelegidos por el principio de representación proporcional, las propuestas de Fayad Meneses del PRI, y Castrillón Valdez del PAN, son precisas al plantear la posibilidad de que los diputados federales originalmente electos por el principio de representación proporcional puedan ser reelectos por este mismo principio hasta por un periodo. Cabe apuntar en este espacio, que el texto de las propuestas centrales planteadas por Quirós Pérez, Yunes Zorrilla, Díaz Escárrega y Rodríguez Díaz, todos del PRI, así como las de Sodi de la Tijera y Sotelo Rosas, del PRD, y de Martínez Cázares del PAN, aun cuando no señalan con precisión el que los diputados puedan ser reelegidos conforme al principio de representación proporcional el texto de su propuesta central deja abierta esta posibilidad, ya que no condicionan de manera alguna el derecho de reelección, ni se plantea como exclusivo de los legisladores electos por el principio de mayoría relativa.

Desprendido también de este análisis, encontramos que la propuesta más completa y novedosa, fue la presentada en Abril 4 de 2003 ante la Cámara de Diputados,

3.-Análisis comparativo de las propuestas con el marco teórico.

3.1 Confrontación comparativa.

En el tercer capítulo de esta investigación que correspondió al marco teórico de la reelección legislativa inmediata, se señalaron algunas posturas de los estudiosos del tema, encontrándonos con que solo tres de los once consultados realizan propuestas concretas para reimplantar la reelección legislativa inmediata: José Ramón López Rubí, Fernando Dworak y Miguel Carbonell. Como se analizó en dicho capítulo²⁴⁸, las propuestas por ellos planteadas coinciden en ciertos aspectos, mientras que en otros son diametralmente opuestas. Dada la importancia que al respecto conservan las propuestas legislativas, es importante hacer un análisis comparativo, y bosquejar en que aspectos coinciden con el marco teórico expuesto.

3.1.1 Coincidencias de las propuestas legislativas con la propuesta de López Rubí Calderón

José Ramón López Rubí, ha señalado que la reforma reeleccionista debe acompañarse de disposiciones que anulen o reduzcan el riesgo de que las ventajas construidas a su alrededor sufran desviaciones²⁴⁹.

Así, López Rubí Calderón propone las siguientes condiciones para reimplantar la reelección legislativa inmediata:

1. Que sea restringida a los 670 diputados locales, 300 diputados y 64 senadores de mayoría relativa;

2.- Que los partidos no puedan presentar una misma lista plurinominal para elecciones consecutivas;

3.- Si un legislador de representación proporcional desea reelegirse deberá ganar la pluralidad en un distrito uninominal, lo que evitaría así la oligarquización del congreso y estimularía la movilidad que tanto preocupa a ciertos actores políticos;

²⁴⁸ Vid. *Infra*. Capítulo III, *La no reelección inmediata de diputados federales*, Pág. 113

²⁴⁹ López Rubí Calderón, José Ramón, *Op. Cit.*, Pág. 32.

4.- Para el caso de los diputados, que el registro de su candidatura de reelección sea por un único distrito, ya que de lo contrario no habría rendición de cuentas posible

5.-Finalmente, que la reelección no tenga límites para así fomentar el interés de los legisladores en desarrollar verdaderas carreras parlamentarias²⁵⁰.

Respecto al primer aspecto señalado por López Rubí en su propuesta, en el sentido de que la reelección legislativa inmediata sea exclusiva para los legisladores electos por el principio de mayoría relativa, ninguna de las propuestas legislativas ha coincidido en este punto, ya que por el contrario, propuestas como la de Castrillón Valdez del PAN, o la de Fayad Meneses del PRI, son precisas al señalar que los legisladores electos por el principio de representación proporcional pueden reelegirse por este mismo principio, mientras que las propuestas de Quirós Pérez, Yunes Zorrilla, Díaz Escárraga y Rodríguez Díaz, todos del PRI, así como las de Sodi de la Tijera y Sotelo Rosas, del PRD, y de Martínez Cázares del PAN, aun cuando no señalan con precisión si los diputados plurinominales puedan ser reelegidos por este mismo principio, el texto de su propuesta central deja abierta esta posibilidad. En el caso de la propuesta del diputado panista, se contempla que la reelección de dichos legisladores sea hasta por un periodo, aunque no especifica si ha de mediar para ello algún proceso electoral o mediante el proceso de designación que marca la CPEUM. Por otro lado, Fayad Meneses propone que los diputados electos por el principio de representación proporcional sean sustituidos o ratificados al concluir los tres primeros años de la legislatura conforme a nuevas listas regionales presentadas por los partidos políticos al IFE, sin que medie proceso electoral alguno²⁵¹.

Respecto al segundo aspecto de la propuesta de López Rubí Calderón, en el sentido de que los partidos políticos no puedan presentar una misma lista plurinominal para elecciones consecutivas, solo la propuesta del diputado Fayad Meneses del PRI contempla esta posibilidad, pues señala que la

²⁵⁰ ídem.

²⁵¹ *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, número 1225, 4 de abril de 2003, en <http://www.cddhcu.gob.mx/gaceta>

ratificación o sustitución de los diputados plurinominales para su reelección, se hará mediante listas nuevas presentadas ante el IFE. Otras dos propuestas que toman en cuenta a los partidos políticos en el proceso de reelección legislativa, las de Quirós Pérez y Rodríguez Lozano, ambos del PRI, contemplan la posibilidad de que dichas entidades presenten no más del 20 y 50 por ciento de candidatos reelegibles en aras de la renovación de los órganos legislativos.

El tercer aspecto de la propuesta de López Rubí Calderón, para que un diputado electo por el principio de representación proporcional no sea reelegido por la misma vía sino mediante la obtención de votos en un distritito uninominal, coincide solamente con las propuestas hechas por los legisladores Rossell Abitia y Rodríguez Lozano, ambos del PRI, pues en sus respectivas propuestas señalan que los diputados electos por el principio de mayoría relativa o bien por el de representación proporcional no podrán reelegirse por este último principio, sino pelear su reelección en un distrito uninominal²⁵². En sí, tanto las dos propuestas legislativas en mención, como la propuesta de López Rubí Calderón, no prohíben el que los diputados plurinominales se reelijan, pero sí condicionan este derecho.

Para el caso de que el registro de las candidaturas de los diputados reelegibles sea por un único distrito, ninguna de las propuestas centrales de las iniciativas ha manifestado o coincidido con este aspecto.

Finalmente, la propuesta central de Sodi de la Tijera coincide con López Rubí Calderón en el sentido de que la reelección legislativa sea ilimitada, ya que ha aun cuando no señala expresamente que la reelección legislativa inmediata reúna esta característica, el texto de la propuesta central deja abierta esta posibilidad al señalar al tenor, que "Los Senadores y Diputados podrán ser reelectos para el periodo inmediato"²⁵³.

De esta forma, podemos apreciar que el análisis comparativo entre las propuestas legislativas y el contenido de la propuesta de López Rubí Calderón, arroja los siguientes datos:

²⁵² Vid. *Infra. Iniciativas presentadas de 1998 a 2004*, Pág. 126

²⁵³ *Gaceta parlamentaria del Senado de la República*, número, 10 de abril de 2003, en <http://www.senado.gob.mx/gaceta>

1.- La reelección legislativa inmediata no se contempla como exclusiva para aquellos diputados electos por el principio de mayoría relativa, pues a este respecto existen cuatro propuestas legislativas que textualmente, plantean que los diputados electos por el principio de representación proporcional puedan ser reelectos. De este modo, Castrillón Valdez del PAN, propone que la reelección de estos diputados sea hasta por un periodo, aunque no especifica el procedimiento para ello; Fayad Meneses del PRI, señala en su propuesta que la reelección de los diputados plurinominales sea mediante una ratificación o sustitución en su cargo sin que medie proceso electoral alguno. Por otro lado, Rossell Abitia y Rodríguez Lozano, ambos del PRI, en sus respectivas propuestas señalan que los diputados electos por el principio de representación proporcional no podrán reelegirse por esta misma vía, sino que deben competir para su reelección en un distrito uninominal, lo cual significa que en su propuesta no prohíben a los diputados plurinominales reelegirse, pero si condicionan este derecho. De hecho, la misma propuesta de López Rubí Calderón no contempla que los diputados plurinominales no puedan reelegirse, pero si condiciona este derecho. El resto de las propuestas legislativas, si bien no especifican si la reelección inmediata deba ser exclusiva para los diputados federales uninominales o plurinominales, o bien para ambos, el texto de su propuesta central, pone de manifiesto que sea imparcial.

2.-La reelección inmediata de los diputados federales debe ser limitada, pues de las once propuestas legislativas, solo la de Sodi de la Tijera presentada ante el Senado, contempla al igual que López Rubí Calderón, la posibilidad de que los diputados pueden reelegirse ilimitadamente. Contrario a esta postura, el resto de las propuestas ha manifestado su intención de limitar la reelección legislativa inmediata hasta por una, dos, tres, y hasta cinco ocasiones.

3.1.2 Coincidencias con la propuesta de Miguel Carbonell.

Miguel Carbonell formuló una propuesta respecto a la reelección legislativa inmediata que enmarca las siguientes características:

1.-Que los senadores sean electos por un máximo de dos periodos de seis años cada uno

2.-Que los diputados federales tengan una primera reelección y tres posterior a ella.

3.-Que los diputados electos por el principio de representación proporcional busquen una reelección por el principio de mayoría relativa²⁵⁴.

Carbonell es el único de los teóricos que se ha manifestado porque la reelección legislativa inmediata sea limitada. Para el caso de nuestra investigación enfocada a los diputados federales, podemos apreciar que diez de las once propuestas legislativas coinciden con él, aunque algunas difieren en el número de reelecciones. De esta forma, cinco iniciativas, las de Quirós Pérez, Fayad Meneses, y Díaz Escárraga, todos del PRI, así como la de Sotelo Rosas del PRD, proponen que los diputados puedan ser reelegidos hasta por una sola ocasión. Castrillón Valdez señala en su propuesta una modalidad respecto a la reelección legislativa inmediata, pues además de limitarla, expone que los diputados elegidos conforme al principio de representación proporcional solo podrán reelegirse hasta por una ocasión. Los diputados Rossell Abitia del PRI y Martínez Cázares del PAN, proponen que sean tres las ocasiones que los diputados, sean uninominales o plurinominales, puedan reelegirse. Cabe apuntar en este espacio que el diputado Martínez Cázares del PAN agregó también que la reelección por él planteada, no tomaría en cuenta si los diputados reelegibles hubieran sido suplentes o propietarios. Rodríguez Lozano y Rodríguez Díaz, ambos del PRI, proponen que sean hasta dos las ocasiones en que un diputado pueda reelegirse, mientras que la propuesta de Yunes Zorrilla del PRI, establece que sean hasta cinco ocasiones las que un diputado, sea uninominal o plurinominal, pueda reelegirse de forma inmediata. Sólo la propuesta presentada por el senador Sodi de la Tijera del PRD a nombre de varios senadores, plantea una reelección legislativa ilimitada, pues el texto de la propuesta central por él presentada no plantea límite alguno.

²⁵⁴ Carbonell, Miguel, Op. Cit., Pág. 43

Por otro lado, Carbonell coincide en su propuesta con López Rubí Calderón, en el sentido de que aquellos diputados electos por el principio de representación proporcional que busquen reelegirse, lo hagan por la vía uninominal. Cabe recordar en este espacio que sólo dos iniciativas, las de Rossell Abitia y Rodríguez Lozano, ambos del PRI, coinciden en ello, pues el resto pugna porque la reforma sea en beneficio de todos los diputados.

Así, desprendido de este análisis comparativo entre las propuestas legislativas y el contenido de la propuesta de Carbonell, podemos apreciar los siguientes datos:

1.- Al igual que Carbonell, el contenido de diez propuestas legislativas pone de manifiesto la intención de limitar la reelección legislativa inmediata, contrario a lo planteado tanto por López Rubí en su artículo como por el senador Sodi de la Tijera ante el Senado, lo que en cierto modo significa por un lado, que en ese lapso el legislador tendría tiempo suficiente para adquirir experiencia y capacidad suficiente a fin de lograr su profesionalización; por otro lado, se evitaría con estos límites impuestos a la reelección legislativa inmediata, un fortalecimiento de las oligarquías de los partidos²⁵⁵.

2.-En el mismo sentido del apartado anterior, la reelección de los diputados plurinominales no está prohibida, pero si condicionada, ya que tanto Carbonell como los diputados Rossell Abitia y Rodríguez Lozano, plantean en sus propuestas el que los diputados, sea cual fuere el principio por el que fueron electos, busquen reelegirse solo mediante la vía uninominal.

3.1.3 Coincidencias con la propuesta de Fernando Dworak.

Fernando Dworak es el último de los teóricos en análisis en realizar una propuesta concreta para la reelección legislativa inmediata, misma que contiene los siguientes puntos:

1.- Derogación del artículo 59 constitucional.

2.- Que los partidos políticos sigan siendo los legítimos administradores de las carreras políticas.

²⁵⁵ ídem.

3.- Deben crearse en el Congreso grupos de trabajo al interior de las bancadas.

4.- Cuando los grupos de presión cabildéen a la legislatura, hagan públicas sus causas para articular mejor sus posturas frente al gobierno²⁵⁶.

Respecto al primer punto de la propuesta de Dworak, ninguna de las propuestas legislativas ha manifestado su intención por derogar el artículo 59 constitucional. De hecho, las once iniciativas sólo han propuesto hacer una modificación a este artículo constitucional, aunque bien podría ser este punto propuesto por Dworak, una vía de solución para permitir la reelección inmediata de diputados federales.

Respecto al segundo punto, sólo tres de las once propuestas hacen una mención específica de los partidos políticos en el tema de la reelección legislativa inmediata: las propuestas de Quirós Pérez, Rodríguez Lozano, y Fayad Meneses, todos del PRI. Las dos primeras propuestas señalan que estos no pueden presentar a más del 20 y 50% de sus candidatos reelegibles para renovar un órgano legislativo, mientras que la propuesta de Fayad Meneses señala que los partidos políticos han de sustituir o ratificar para efectos de reelección a los diputados plurinominales. De esta forma, aun cuando son sólo tres las propuestas legislativas que hacen mención de los partidos políticos en el proceso de reelección legislativa, debemos recordar que de acuerdo con el texto del artículo 41 constitucional, los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos tienen entre otros fines, "hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el voto universal, libre y secreto"²⁵⁷, lo cual significa que aun cuando esta reforma se aprobara, la reelección de los legisladores no dependería sólo del voto ciudadano, sino de su postulación que de manera exclusiva tienen los partidos políticos a los cuales estén afiliados.

²⁵⁶ Dworak, Fernando, Op. Cit., Pág. 271

²⁵⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y concordada*, Op. Cit., Tomo II, Pág. 119

En referencia al tercer punto de la propuesta de Dworak al plantear la formación de grupos de trabajo dentro de los recintos legislativos, ninguna de las iniciativas en el texto de sus propuestas centrales ha manifestado esta intención.

Finalmente, ninguna de las propuestas se asimila al punto cuarto de la propuesta de Dworak, pues sólo se remiten a plantear un proyecto que permita reformar el artículo permitiendo así que en nuestro país exista una vez más la reelección de diputados federales.

Del presente análisis podemos observar que sólo en el segundo aspecto, hay tres propuestas coincidentes, pues si bien no señalan textualmente que en nuestro país sólo los partidos políticos son los canales de acceso al poder público, ponen de manifiesto en el texto de las propuestas centrales esta característica. Respecto de los demás puntos ninguna de las once propuestas legislativas se acerca a la propuesta de Dworak, aunque no puede dejar de anotarse en este espacio, que aun cuando no existen coincidencias, el primer punto de la propuesta de Dworak es en si mismo, una alternativa que permitiría la reelección legislativa en nuestro país.

3.1.4 Factores predominantes.

Podemos desprender en general de este análisis comparativo entre las propuestas legislativas y las propuestas de los teóricos los siguientes factores predominantes:

1.-Libertad de los diputados para reelegirse como plurinominales: Tanto teóricos como legisladores han coincidido en sus diferentes propuestas, en que la reelección legislativa inmediata no sea exclusiva para aquellos diputados federales electos por el principio de mayoría relativa, pues aun cuando la propuesta de López Rubí Calderón en su primer punto señala lo contrario, su misma propuesta indica en su punto tercero, que aquellos diputados federales electos por el principio de representación proporcional que busquen reelegirse, lo hagan por la vía uninominal, lo cual significa que la propuesta no priva a los diputados federales plurinominales de su derecho a reelegirse, sino

simplemente condiciona este derecho. En este punto también ha coincidido Carbonell en su propuesta, así como dos legisladores, Rossell Abitia y Rodríguez Lozano, ambos del PRI, mientras que las propuestas de Martínez Cázares del PAN y de Fayad Meneses del PRI, han manifestado expresamente la intención de que los diputados federales plurinominales puedan reelegirse para un periodo inmediato. El resto de las propuestas legislativas, dejan abierta la posibilidad de que todos los diputados federales, cualquiera que haya sido el principio por el fueron electos, puedan reelegirse por la vía uninominal o plurinominal.

2.-*Reelección legislativa inmediata limitada.* Contrario a las propuestas de Sodi de la Tijera y de López Rubí Calderón, y aun cuando sólo uno de los tres teóricos en mención ha señalado que la reelección legislativa inmediata debe tener esta característica, diez de las once iniciativas presentadas por los legisladores coinciden en este aspecto al manifestar en el texto de sus propuestas centrales la intención de limitar la reelección de los diputados federales.

3.-*No derogación del artículo 59 constitucional.* Esta medida propuesta por Fernando Dworak para permitir la reelección inmediata de los diputados federales no ha sido contemplada por ninguna de las propuestas centrales de los legisladores, ya que al igual que los otros teóricos en mención, sólo proponen una modificación a este artículo, pero ninguna ha pugnado por su derogación.

4.-Estado actual de la discusión (febrero de 2005).

En el siguiente apartado se darán a conocer los argumentos en pro y en contra respecto a la propuesta de reelección legislativa inmediata desprendidos de la discusión del dictamen de la iniciativa presentada ante el Senado el 10 de abril de 2003 y cuya discusión se llevó a cabo el 10 de febrero de 2005.

4.1 Discusión en el senado.

El día 10 de febrero de 2005, se discutió en el pleno del Senado de la Republica una iniciativa presentada por el Senador Demetrio Sodi de la Tijera del PRD a nombre de senadores de distintos grupos parlamentarios el 10 de abril de 2003, la cual pretendía reformar los artículos 59 y 116 de la Constitución Federal, en el sentido de que dicha reforma permitiera de ser aprobada, la reelección inmediata de senadores y diputados federales y locales. Luego de cumplir con las formalidades previas a la discusión de los dictámenes, se determinó que los senadores hicieran uso de tribuna a fin de exponer sus posiciones sobre dicha iniciativa²⁵⁸.

Es conveniente en el presente apartado dar a conocer las razones individuales de los senadores que hicieron uso de tribuna en el pleno del Senado y que terminaron por desechar dicha iniciativa de reforma, por lo que habrán de anotarse las posturas a favor y en contra.

4.2. Posturas a favor.

4.2.1 César Jáuregui Robles.

El senador del PAN, al hacer uso de la tribuna, señaló primeramente que la reelección mediata no tiene cabida en nuestro actual sistema político, y que inclusive ya en 1933, año en que tuvo lugar la reforma que restringiera hasta nuestros días la reelección legislativa inmediata, representantes del PNR como Gonzalo Bautista advirtieron de los riesgos que podría traer para la Cámara de Diputados. El senador agregó en este sentido, que de lograr procurar ellos como legisladores la fuerza del Legislativo con la del Ejecutivo, mas adelante el país no solo se manifestará como ahora por la no reelección legislativa inmediata sino también, en un plebiscito, contra la existencia del propio Poder Legislativo.

²⁵⁸ *Gaceta parlamentaria del Senado de la República*, numero 89, 10 de febrero de 2005, en <http://www.senado.gob.mx/gaceta/?sesion=2005/02/10/1>

Señaló también que el mito de la reelección ha ido desapareciendo y que en hoy en día se ha reivindicado el derecho a discutir de los parlamentarios, aunque habría que señalar también que la ideología, la doctrina, los documentos básicos y las plataformas de todos los partidos políticos, en no pocas ocasiones, han expresado su prohibición a dar paso a esta reelección inmediata de los legisladores, pero si los legisladores se comprometen realmente con un interés nacional, dichos documentos tienen su connotación en un ámbito electoral ideológico y partidista que nunca podrán ser llevados a las leyes orgánicas o a las reglamentaciones de los congresos.

El senador dijo estar en desacuerdo con la senadora Sauri en el sentido de que lo que ella llamó "ilusiones" en su exposición, porque de tener esta categoría dichos planteamientos, en las democracias modernas los países no se desarrollarían, no tendrían progreso, no darían satisfacciones a sus pobladores. Agregó también que no debe ser motivo de orgullo la no reelección legislativa inmediata porque no es mediante la tradición jurídica como se saldrá adelante, sino innovando las instituciones como sea conveniente, ya sea mediante la rendición de cuentas, el terminar con la hiperinflación de comisiones, ampliando los periodos legislativos, situaciones que solo generan acuerdos "light".

El senador señaló que empoderar el poder de los parlamentarios es hablar de darles vigor y fortaleza frente a las instituciones, lo que se lograra dando el paso a las reformas necesarias.

El verdadero problema, advirtió, no es solo el aprendizaje y la rendición de cuentas, sino la falta de estímulo o la ausencia de condiciones para generar una vinculación estrecha con la sociedad, y finalizó señalando que la reelección legislativa inmediata es punto de partida de las reformas que modernizarán al congreso y que debe destacarse la experiencia acumulada por otros legisladores²⁵⁹.

²⁵⁹ ídem.

4.2.2 Demetrio Sodi de la Tijera.

Demetrio Sodi, senador del PRD, objetó los argumentos del senador Roque Villanueva, por haber advertido este último sobre el vínculo entre el déficit financiero en Estados Unidos y la reelección legislativa inmediata, a lo que el senador Sodi respondió que de ser cierto ello, entonces en Estados Unidos se tendría una vocación por el déficit y en consecuencia en todos los países del mundo donde hay reelección legislativa, habría déficit. Y a este respecto propuso entonces que la reelección se aprobase, siempre y cuando se apliquen los candados constitucionales propuestos por Isaac Katz, investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México (en adelante ITAM) al que hizo referencia el senador Roque en su exposición, y aun mas, propuso también que se aprobara la revocación del mandato legislativo.

Así mismo, Sodi de la Tijera refutó los argumentos presentados por la senadora Sauri Riancho en el sentido de que la reelección llevaría a los legisladores a depender de los grupos económicos y a solicitar dinero para poder reelegirse, pues el senador perredista señaló, a contrario sensu, que el mismo conocimiento que el legislador tenga de su gente no los llevaría a necesitar de apoyos externos, dado que sólo quienes no tienen opinión pública, quienes no tienen nombre ante la gente, requieren apoyos externos.

Señaló el senador que la reelección otorga autonomía de cualquier interés económico por existir la seguridad de una carrera legislativa y agregó que los legisladores en esta legislatura han hecho un trabajo de poca calidad debido precisamente a la presión que ejercen los partidos sobre ellos que por el compromiso adquirido ante sus electores, teniendo ello como consecuencia que varias reformas de trascendental importancia no se hayan discutido aun.

Una ventaja mas expuesta por el senador, es que en países donde hay reelección, los senadores y los diputados son verdaderos contendientes en la lucha política local. Y finalizó señalando que la reelección es importante porque estamos en una nueva etapa de la vida política nacional, porque en este momento estamos viviendo una verdadera democracia y en este momento requerimos un congreso fuerte, legisladores fuertes, con experiencia, con

autonomía, capaces de jugárselas por el país y para eso, se requieren legisladores que tengan la seguridad de que si votan por México, van a poder continuar en su cargo y seguir votando por México²⁶⁰.

4.2.3 Genaro Borrego Estrada.

El senador Genaro Borrego Estrada de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (en adelante, PRI), afirmó en un principio estar contra toda reelección del ejecutivo federal pero no en contra de la reelección legislativa, en concordancia –señaló– con el espíritu original de la Constitución de 1917 y de los principios fundamentales del funcionamiento cabal de la República. Advirtió que lamentaba en verdad no poder coincidir esta ocasión con sus compañeros de grupo parlamentario pero que hubiera lamentado más el no coincidir en un tema del que tiene pleno convencimiento.

El senador Borrego planteó tratar el problema desde dos enfoques obligados: el análisis histórico y el de la coyuntura política en la que vivimos. Desde el primer análisis, señaló que dada la precaria estabilidad política de los años 1929 y 1930, se determinó iniciar un sistema político que garantizara estabilidad y que hiciera posible el avance de un proyecto que había costado sangre de millones de mexicanos. Dicha determinación estaría caracterizada por tres cambios estructurales: prohibición de los partidos regionales, la recaudación fiscal centralizada en el gobierno federal y la prohibición de la reelección legislativa inmediata. Dicho sistema sostenido por estar tres decisiones prevaleció durante décadas y su centro de apoyo fue el poder del Presidente de la República, quien a su vez tenía la capacidad de orientar, de inducir las decisiones y las determinaciones de un partido prácticamente único para que la conformación de las Cámaras estuviera alineada a los intereses del Presidente de la República en turno.

En el momento actual –señaló–, dicho sistema ya no existe más y de conformidad con los principios de la república es necesario redistribuir el poder

²⁶⁰ Ídem

en los espacios institucionales y ciudadanos que les corresponde. Señaló que es necesario un Poder Legislativo verdadero, continuo, en donde funcione la división de poderes, donde nuestra democracia sea eficaz, produzca bienes públicos, genere políticas públicas pertinentes y provechosas para la comunidad y en coherencia con las demandas y con las exigencias de la ciudadanía.

Consideró también una exigencia fundamental del actual sistema político, la exigencia de ser informado. Por ello advirtió que hizo uso de la tribuna, para argumentar que la reelección legislativa inmediata daría más poder a los ciudadanos, no solo para elegir sino también para calificar y estar en condiciones de exigir a su representante un buen desempeño.

Además de ello, consideró que no existen en la actualidad incentivos para crear un vínculo entre representados y representantes, y que con la reelección legislativa inmediata los partidos políticos se convertirían en promotores de las demandas ciudadanas, lo que haría también mejores carreras parlamentarias sobre todo en la construcción de incentivos para acercar a la ciudadanía con los representantes, al buen desempeño legislativo, a la honestidad porque el legislador reelegible se sabe observado.

Señaló que es ahora que no hay reelección cuando hay mas riesgos de caer atrapado en los interés de grupos económicos, pero con la posibilidad de reelección, la gente hace escrutinio de los legisladores y sabe quién se ha enriquecido y quien no se ha enriquecido, quien tiene recibe remuneraciones y finalmente los partidos políticos tienen el candado, puesto que si un partido político no postula a un candidato en un proceso electoral aun cuando existe el derecho a la reelección, ese legislador no se reelegiría. Así, los partidos políticos no pierden el monopolio de postular candidatos y gana la democracia porque los partidos políticos estarían obligados a postular candidatos con mayores posibilidades de ganar.

Finalmente concluyó que la reelección legislativa permitiría que se queden los legisladores que valen y que se vayan los indolentes, los deshonestos e irresponsables²⁶¹.

4.2.4 Sara Isabel Castellanos Cortés.

La senadora del Partido Verde Ecologista de México (en adelante PVEM), planteó desde un principio que el momento de reformar al Poder Legislativo había llegado al fin y que la discusión del tema sería determinante para la consolidación democrática el mejor equilibrio de poderes y el futuro del país, en tanto que permitiría modernizar de una vez por todas las funciones fundamentales del Poder Legislativo bajo el supuesto básico de la profesionalización de la política y la revaloración del voto ciudadano como mecanismo fundamental de premio o castigo a quienes se designa como sus representantes.

Señaló que los representantes están obligados a rendir cuentas de su gestión y de sus actividades públicas, pero que dado el sistema de partidos en nuestro país, los legisladores no se sienten sujetos y comprometidos directamente con el interés de sus representados, sino con los partidos políticos en sus estructuras parlamentarias y en la plataforma electoral. Esta llamada responsabilidad invertida, genera según la senadora, que un representante popular identifique a un partido político como el sujeto a quien deberá rendirle cuenta, dándole la espalda a los electores.

La senadora señaló que deben establecerse nuevos mecanismos ciudadanos para la evaluación, calificación y ratificación del trabajo de los legisladores, dejando atrás las tentaciones de servir en exclusiva a círculos oligárquicos y distantes de los intereses populares, de esta forma, la profesionalización del trabajo parlamentario, su presencia real y sentido social será la clave para su calificación y posibilidad de reelección.

²⁶¹ Ídem

La senadora expuso que la reelección legislativa también permite la continuidad de proyectos legislativos y otorga un mayor grado de autonomía personal en el diseño de proyectos tan importantes como el Presupuesto de Egresos.

Agregó también que los argumentos históricos adversos a la reelección no pueden aplicarse en la renovada vida política de México, en donde la reelección legislativa inmediata es parte fundamental de la reforma del estado.

La reelección –señaló–, plantea el compromiso y la responsabilidad y el compromiso de maximizar esfuerzos para lograr afianzar la democratización del país, aunque no descarta que esta reforma pueda terminar con el monopolio de los partidos sobre la representación popular.

Así también, señaló la senadora Castellanos, que el tiempo de permanencia de concretarse la reelección legislativa inmediata, debe ser indefinido pues lo contrario sería solo una ampliación de los actuales plazos en el cargo y no se cumpliría con la finalidad de la reforma. Por ello, agregó, es necesario iniciar un intenso debate sobre el número de legisladores y la manera que acceden al poder, fijar las modificaciones propuestas y comprometerse a realizar una reforma legislativa mas amplia que de certeza, transparencia y legalidad a la reelección²⁶².

4.2.5 Silvia Hernández Enríquez

La senadora Hernández, del PRI, señaló su convicción de reimplantar la reelección legislativa y de las alcaldías para la maduración de las instituciones en México, pero manifestó objeciones al contenido en si de la propuesta, en el sentido de no ser clara respecto a los congresos locales, pues señaló que estos congresos podrían limitar la reelección o dejarla indefinida, y de igual forma, advirtió que la propuesta omite situaciones en el caso de las alcaldías y en el caso de los representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal²⁶³.

²⁶² Ídem

²⁶³ Ídem

legislativa en México, pero que en el tema fiscal, deben fijarse dos candados constitucionales. El primero, que los legisladores reelectos no dispongan libremente de la cifra del déficit público y segundo, que no pueda disponer con libertad a modificar el Presupuesto en los términos de incrementar el gasto.

Advirtió también el senador que en cuestión de equidad, cuando los intereses económicos locales premien por la vía de la reelección a quienes están de acuerdo con ellos se actuará en demérito de los intereses nacionales y del espíritu democrático.

Para finalizar el senador agregó que no se ha tocado otro tema respecto a los legisladores: la revocación del mandato. Señaló que en México se está más preocupado por premiar al legislador al término de su periodo en vez de preocuparse por la revocación²⁶⁸.

4.3.3 César Raúl Ojeda Zubieta.

El senador Ojeda, del PRD, señaló que una consecuencia advertida siempre por los partidarios de la reelección legislativa es la profesionalización de los legisladores, lo que dijo, es un argumento sin sustento pues quienes han llegado al Poder Legislativo, lo han hecho a partir de un conocimiento de la realidad identificada, y que en dado caso, es por la profesionalización de los asesores donde debería haber preocupación.

Señaló que no puede ser un reclamo generalizado, que el ciudadano quedaba alejado de este debate, y que en un sistema como el nuestro no pueden seguir teniendo lugar las viejas prácticas. Sostuvo que para la reelección es necesario el apoyo de los medios de comunicación y que una reforma de esta naturaleza causaría descontento en la ciudadanía porque no sería bien vista al hacer a un lado otras reformas. Reformas como esta, señaló, tienen que venir acompañada con grandes reformas que alienten la verdadera reforma de fondo del sistema político mexicano.

²⁶⁸ ídem

Este senador propuso en el pleno que para un tema tan trascendental como este, así como el de la instalación de los casinos, se debe hacer un referéndum que tome en cuenta a los ciudadanos²⁶⁹.

4.3.4 Luisa María Calderón Hinojosa.

La senadora del PAN, señaló anticipadamente emitir un voto de abstención y que aun cuando hubieran prometido legislar sobre el tema en estudio, también existió la promesa de lograr un régimen de incompatibilidad de los legisladores.

La senadora manifestó su convicción de que para lograr un fortalecimiento del Poder Legislativo son necesarias reformas para su profesionalización y que el legislador debe sobreponer a cualquier acción el interés general de la nación como se establece en el dictamen a discusión. Sin embargo para ello no bastaría una reforma aislada, sino que debe haber más de una reforma acompañada de un marco que acote y delimite lo que debe ser la verdadera tarea legislativa.

Expuso que quizá no se logre la profesionalización y si en cambio, se maticen las labores de gestoría por ser más redituables. Así mismo señaló que la reelección no es el único instrumento de rendición de cuentas, y sólo es responsabilidad ciudadana hacer reformas integrales que permitan un conjunto de acciones que logren la verdadera profesionalización en las tareas legislativas.

Agregó que las actividades de representación de los legisladores son más de gestoría ante el Poder Ejecutivo que de construcción de marcos legales que ayuden al bien común, y que a mayor gestión demanda por la pluralidad y la competencia democrática electoral, menor democracia en el ejercicio del Poder Ejecutivo, quien en los distintos órdenes de gobierno se ve cada vez más presionado a responder a demandas partidistas hechas desde los legisladores que al cumplir con una planeación democrática.

²⁶⁹ ídem

Así mismo señaló que la demandada profesionalización del legislador no proviene solo de la permanencia prolongada, sino que tiene que ver con resultados que responden a las facultades que por ser legislador se adquieren constitucionalmente. Así también, el profesionalizar al Poder Legislativo tiene que ver con modificar las normas que lo rigen para permitir transparencia, eficacia, responsabilidad y constante comunicación con la ciudadanía a la que representa para saber si el trabajo que se realiza es efectivo o no.

Previamente a la reelección, advirtió, tendrían que discutirse medidas como la reducción de legisladores, y acerca del uso de recursos.

Finalizó la senadora señalando que la sola reelección no fortalece al poder legislativo²⁷⁰.

4.3.5 Oscar Cantón Zetina.

Anticipadamente, el senador del PRI se postuló como opositor a la reelección legislativa inmediata. Señaló que no se puede fortalecer al Poder legislativo desconociendo los procesos históricos y que las verdades a medias, los comparativos fuera de lugar y las falacias no son los mejores elementos para incidir en una modificación.

La propuesta de reelección inmediata, advirtió, tiende a consolidar el poder político económico en las mismas manos, lo que da lugar a una oligarquía, y que no se necesita de legisladores mas profesionales sino mas dóciles, pues una vez que el Ejecutivo Federal reconoció que el actual gobierno es de empresarios y para empresarios, ahora se pretende contar con un Poder Legislativo para los empresarios.

Expuso que el Poder Legislativo es más fuerte, más independiente con partidos políticos que defienden el modelo de desarrollo con justicia social, establecido por el Constituyente y desarrollado por los gobiernos revolucionarios a diferencia del gobierno actual, que pone a remate las industrias estratégicas del Estado violando la Constitución. Refutó a los que

²⁷⁰ Ídem

señalan que en 70 años de gobierno priista todo haya salido mal, pues en esos setenta años crearon las grandes instituciones.

Advirtió también que de prosperar esta iniciativa de reelección, se abrirá la puerta para modificar la constitución y desaparecer el Estado social. Y que por la vía legislativa se busca lograr lo que no se ha podido hacer por la alternancia del ejecutivo.

El senador consideró que el argumento de la profesionalización del legislador era una falacia y que hablar a nombre de la ciudadanía para argumentar que esta exige la reelección inmediata, es por lo menos un despropósito, y que era ignorar lo que realmente se dice: al pueblo de México no le interesa la reelección. Dijo también respetar los puntos de vista del puñado que desean la reelección legislativa, por ser esa parte de la riqueza democrática de este país, y el no copiar modelos o inventar teorías que chocan contra la realidad y contra el pueblo de México, permitirá legislar mejor.

Señaló que son grupos de interés con nombre y apellido los que buscan este cambio, y que son los mismos que buscan desprestigiar al congreso, a los partidos y a la política. En cambio, se mostró orgulloso de poder compartir este espacio de trabajo con compañeros como Dulce María Sauri o como Manuel Bartlett, pues eran ejemplo de experiencia y profesionalización.

Contrario a varios de los argumentos expuestos ante el pleno, señaló que la no reelección sirve para fortalecer los partidos, la integración nacional del sistema político, evita cacicazgos y obstruye la corrupción derivada de la existencia de legisladores propietarios de su circunscripción.

También agregó que quienes buscan la reelección legislativa utilizan tesis endebles y su objetivo se ubica más bien, en una cuestión ideológica, que es, realmente atentar contra el verdadero Estado mexicano; atentar contra la democracia.

Declaró que el pueblo mexicano no quiere reelección sino el compromiso de sus legisladores y en base a su trabajo personal como diputado y senador, el pueblo tabasqueño le ha brindado su apoyo en las urnas.

El senador concluyó en que debe darse un fortalecimiento del Poder Legislativo pero sin retrocesos históricos ni subordinación al gran capital ni maniqueísmos sectarios enmascarados de avance democrático²⁷¹.

4.3.6 David Jiménez González.

El senador del PRI destacó dos criterios en su exposición: el histórico y el práctico. El plano histórico, recalcó el principio de la no reelección como un elemento que terminó con oligarquias que quisieran perpetuarse a través de nombres y de herencias de carácter político y de carácter social, de ahí que el pueblo no ha aceptado ya la reelección.

Por ello, consideró que evitar la reelección legislativa será sin duda un obstáculo para ser imposible que crezcan, que nazcan y que se fortalezcan ese tipo de cotos de poder que aun hoy en día en diferentes partes del país se nos presentan como camarillas.

En el aspecto práctico ya señalado, hizo hincapié en la responsabilidad pública y política. Luego de mencionar su larga trayectoria política señala que quienes han demostrado mas dinamismo el las cámaras son sus nuevos integrantes y que la reelección legislativa inmediata terminaría la movilidad política, lo que traería graves problemas. Por ello la reelección legislativa sería un enorme atraso.

Dijo también que la rendición de cuentas se puede dar y se tiene que dar en los respectivos informes que anualmente se presentan ante la sociedad en nuestro estado y es ahí donde se juzgará si el trabajo para que el legislador enviado a la ciudad de México ha sido cumplido²⁷².

Contrario a las posturas que los senadores en pro de la reelección legislativa manifestaron al hacer uso de la tribuna, podemos apreciar que coincidieron en subrayar:

1.- Considerar imposible y hasta falaz, la profesionalización de los legisladores en caso de reimplantarse la reelección legislativa.

²⁷¹ ídem

²⁷² ídem

2.-La reelección legislativa sólo obedece a intereses de grupos económicos que se han manifestado en pro de esta reforma; y,

3.-La reelección legislativa fortalece oligarquías políticas y económicas, lo cual es un atentado contra la democracia.

De estos tres argumentos, y en contraste con las posturas de quienes pugnan por la reelección legislativa, el argumento que mas fue la profesionalización de los legisladores como resultado de la reelección legislativa, pues los cinco senadores que subieron a tribuna argumentaron que no es posible que ello se de con esta reforma planteada. Por otro lado, el que se fortalezcan las oligarquías políticas y económicas con la reelección legislativa también fue un argumento permanente entre quienes se oponen a esta reforma.

4.4 Resultados de la discusión.

Luego de exponer sus posturas los senadores, se consultó finalmente a la asamblea si consideraba discutido el tema a lo que se respondió afirmativamente. Así, se procedió a emitir el voto de esta discusión mediante la vía electrónica, y el resultado arrojó 50 votos a favor, 51 en contra y una abstención, por lo que se devolvió este asunto a las comisiones²⁷³.

De esta manera, los votos emitidos por los senadores quedaron registrados de la siguiente manera:

En favor de la propuesta para reelegir diputados, votaron los siguientes Senadores:

Marco A. Adame Castillo	PAN
Micaela Aguilar González	PAN
Wadí Amar Shabahab	PAN
Genaro Borrego Estrada	PRI
Gerardo Buganza Salmerón	PAN
Rómulo Campuzano González	PAN
Gustavo Cárdenas Gutiérrez	PAN
Raymundo Cárdenas Hernández	PRD
José Alberto Castañeda Pérez	PAN

²⁷³ Fuente:

http://www.senado.gob.mx/servicios_parlamentarios.php?ver=estenografia&tipo=0&a=2005&d=10

4.2.6 Jorge Zermeño Infante.

El Senador del PAN, en el inicio de su exposición señaló estar convencido que sólo el juicio ciudadano será el que decida en las urnas quien debe ser su representante, quien pueda permanecer o no, y que al hablar de reelección se puede deducir que no más del 20% de los legisladores acceden a estos cargos, pues aquellos que no hacen un buen trabajo, que no rinden cuentas, que no tienen vocación de servicio no tendrán cara para regresar con los electores.

Señaló que los tiempos del congreso servil ya han pasado, y que dicha imagen debe revertirse no sólo con la pluralidad adquirida sino con trabajo, con acciones que el permitan que el representado sepa que hace su representante. Agregó a esto, que es falso que la reelección sirva a los grupos económicos pues estos han operado desde siempre, con o sin reelección.

Señaló también ser partidario del fortalecimiento institucional y que profesionalizar el trabajo legislativo es una posibilidad que trae consigo esta reforma y precisó en este espacio no ser partidario de la reelección presidencial, pero sí de las alcaldías.

Consideró también que la reelección no es un tema de moda sino una necesidad y que los beneficiarios no serían los legisladores de hoy, sino los del mañana²⁶⁴.

4.2.7 Ricardo Gerardo Higuera.

El senador del PRD, destacó que éste era un tema de vital importancia para la democracia representativa y señaló que la población no desea la reimplantación de la reelección legislativa porque la mayor parte de los sondeos se hacen luego de algún descalificativo o de una campaña de desprestigio hacia los legisladores. Son obvias así, las repuestas que se oponen a la reelección legislativa. Ante esta situación el senador consideró que es necesario hacer del conocimiento de los ciudadanos las ventajas que podría traer la reelección de los legisladores.

²⁶⁴ Ídem

Por otro lado señaló que a todas luces la reelección legislativa si llevaría a una profesionalización de los legisladores, lo que corresponderá a los tiempos actuales, y llevaría a una mejor rendición de cuentas²⁶⁵.

4.2.8 Javier Corral Jurado.

El senador del PAN, aclaró previamente dos situaciones: la primera, encaminada a señalar que la reelección no sería para los legisladores en ejercicio, sino para los legisladores que entrarán en el futuro. Por otra parte, señaló el senador que si hubo un millón de vidas perdidas no fue por las reelecciones, sino porque no hubo siquiera elecciones.

Advirtió que los tiempos en que fue aprobada la no reelección inmediata de los legisladores a nuestros días ha cambiado y que fue desde 1997 cuando se da el primer dato del gobierno dividido.

Hoy en día, señaló el senador, México está tratando de modernizar su derecho parlamentario y de reincorporarse al mundo, lo que al mismo tiempo es un instrumento fundamental de la reforma del Estado y trae consigo el valor fundamental de una mayor independencia política en el propio sistema de partidos, para privilegiar la comunicación política y salir no sólo del marco electoral del inmediatismo²⁶⁶.

Podemos apreciar en este espacio, que en su mayoría, los senadores que pugnan por la reelección legislativa inmediata no sólo han manifestado su intención de reimplantarla, sino también un pleno convencimiento de que esta reforma traería consigo beneficios tanto para el Poder Legislativo como para la democracia en México. Así, podemos observar que estos fueron los aspectos más relevantes en la discusión del los senadores que están en favor de la reelección legislativa inmediata:

1.-La reelección legislativa haría posible la profesionalización de los legisladores.

²⁶⁵ Ídem

²⁶⁶ Ídem

2.-La reelección legislativa es un instrumento de vital importancia para la reforma del Estado y para la innovación de las instituciones.

3.-La no reelección legislativa no tiene cabida en los momentos actuales del sistema político mexicano.

4.-La reelección legislativa es benéfica para la democracia, y

5.-La reelección legislativa no produciría vínculos entre los diputados y los intereses de grupos económicos específicos a los que aluden sus opositores.

En general, podemos observar que estas cinco posturas obedecen a las ventajas que han sido manifestadas tanto por teóricos como por legisladores, de reimplantarse la reelección legislativa inmediata. De estas cinco vale la pena mencionar que el argumento de la profesionalización del legislador, continua siendo un aspecto predominante entre quienes pugnan por la reelección legislativa.

4.3 Posturas en Contra

4.3.1 Dulce María Sauri Riancho:

La senadora Dulce María Sauri Riancho, del PRI, se manifestó en contra de la reelección de diputados federales y locales, así como de senadores. La senadora expuso ante el pleno que la añeja discusión de 40 años sobre la reelección continua de legisladores tiene sus viejos y nuevos argumentos, señalando como los viejos, el fortalecimiento político de la Cámara de diputados, el logro de bases más sólidas para el equilibrio de los Tres Poderes de la Unión, el mejoramiento de los cuadros legislativos, y una más eficaz coordinación entre ambas cámaras del congreso., mientras que los nuevos argumentos son el profesionalismo y la rendición de cuentas.

Consideró la senadora que el interés social sobre la reelección legislativa inmediata manifestado en los medios de comunicación responde mas bien a una moda de sondear a la sociedad acerca de su sentir, y a una necesidad de

reforma que tiene que ver con la inconformidad de la sociedad respecto al funcionamiento del Poder Legislativo y manifestó sus argumentos y razones en un listado a los que asignó el nombre de "ilusiones" acerca de no aprobar dicha reforma:

1.- *Legislador independiente y rendición de cuentas*: La Senadora señaló que aunque se ha argumentado que la reelección legislativa continua hará que el legislador responda sólo a los intereses del electorado, poco se ha debatido sobre los riesgos acerca de la existencia de grupos poderosamente económicos que asegurarían la reelección de diputados que son afines a sus intereses, hecho que afectaría a los intereses colectivos de amplios grupos sociales.

2.- *Legislador ciudadano*: Aun cuando se argumenta que la reelección legislativa continua establecerá relaciones políticas cercanas a sus electores, podría también crearse una nueva figura política denominada "clientelismo legislativo".

3.- *Profesionalización de los legisladores*: La senadora consideró ante el pleno que esta es la ilusión mas difundida, sobre todo por el Ejecutivo Federal para erosionar la imagen del Congreso ante la sociedad. Señaló que debe reflexionarse si realmente esta justa demanda se resolvería por una permanencia prolongada o si tiene que ver con el diseño y operación institucional del Poder Legislativo.

4.- *Sólo reelección legislativa*: La senadora planteó que aun cuando los defensores de la reelección legislativa plantean la exclusividad de este mecanismo para el congreso de la unión y no para los locales, no se puede dejar de considerar que en le mediano plazo surgiría a debate el tema de la reelección presidencial, pues –consideró- si ya hay demanda para reelegir presidencias municipales, posiblemente después exista demanda para reelegir presidente argumentando las razones del presente: rendición de cuentas, decisión electoral, premio a la eficiencia, etcétera. Señaló que la reelección legislativa abre paso a la reelección presidencial tal y como ha sucedido en otros países de América Latina.

5.- *Construcción de acuerdos*: Señaló que es indispensable analizar los cambios en la interacción entre el Congreso y el Ejecutivo Federal a partir de dicha reelección, pues sería ante un congreso con la mayor parte de sus integrantes reelectos donde el Presidente rendiría protesta.

6.- *Ser iguales ante el mundo*: Aun cuando sólo Costa Rica y México son los dos únicos países que prohíben la reelección legislativa en el mundo, la senadora insistió en que ambos países son poseen la mayor estabilidad política en América Latina, y que la figura legislativa de los diputados de partido, ha sido un rasgo distintivo, y que el cambio debe servir a la sociedad y no solo por dejar de ser distintos.

Al concluir de exponer sus posiciones llamadas por ella misma "ilusiones", la senadora formuló si la reelección legislativa sirve para que el gobierno esté a la altura de las expectativas de la gente o si era tan sólo un distractor y paliativo para no enfrentar los graves problemas que padecemos.

Apuntó también que aunque el sistema político jurídicamente conformado desde 1917 y políticamente desde 1929 muestra en la actualidad signos de agitación, no puede pensarse ahora siquiera en recrear los elementos que le permitieron a dicho sistema funcionar eficazmente un régimen presidencial y un partido hegemónico mayoritario y que para pensar en una reelección legislativa continua hay que tomar en cuenta a las mayorías relativas, los gobiernos divididos y la pluralidad.

Al plantear posteriormente si la reelección legislativa continua era útil para enfrentar los retos del sistema político en un futuro inmediato, señaló que el primer reto es la estabilidad política y la relación ejecutivo y legislativo, relaciones que no mejorarían con la reelección legislativa continua debida a las constantes confrontaciones, y que inclusive podrían tensionarlas más.

El segundo reto es la conformación de mayorías sustentables para gobernar, en donde la reelección legislativa continua, tendría propósitos y perspectivas diferentes, pues existe un consenso en la necesidad de transitar de un sistema presidencial centralizado hacia un régimen semipresidencial donde el legislativo tenga corresponsabilidad en la ejecución de sus decisiones,

a través de la obligación de formar gobiernos en función de la integración de una mayoría.

El tercer reto, es la definición de un nuevo modelo de sistema político al igual que en 1929, cuando la política mexicana quedó institucionalizada ante los inéditos hechos de aquel tiempo, en la actualidad México se encuentra en los albores de un gran cambio, en donde deberá definirse una nueva dinámica para el Poder Legislativo y en este a la reelección continua de legisladores.

Al concluir, la senadora Sauri Riancho propuso que el derecho que la sociedad demanda de contar con un legislativo fuerte y que funcione a su favor, no se limite a la reelección continua de sus miembros, e instó a los integrantes del pleno a concentrarse a fuerza en el compromiso de cumplir para hacer un gran parlamento para una gran nación, pues sólo entonces la reelección continua de dará por añadidura²⁶⁷.

4.3.2. Humberto Roque Villanueva.

El senador del PRI, señaló que para mostrar sus argumentos en contra de la reelección legislativa inmediata, se remitiría a concretar puntos doctrinarios y remataría con alguna reflexión histórica.

Señaló en primer lugar que la doctrina que pretende dar fuerza al poder legislativo no surge de la reelección legislativa, sino en Inglaterra, en donde Edmund Burke señaló que los parlamentarios electos deben tener por delante su responsabilidad nacional y luego la estrictamente local por donde fueron elegidos, lo que implica que debiera haber una compatibilidad entre el interés local y el interés nacional, situación que, señaló, no es factible y citó un ejemplo norteamericano expuesto por Woodrow Wilson, en el que los representantes pedían a título de protección de la industria una serie de impuestos que se aprobaban por intereses de su distrito y en función de esos intereses locales, dichos representantes armaban el Presupuesto de Egresos de aquella nación.

²⁶⁷ Ídem

Roque citó a otro académico, Karl Deutsch, que trasladó la teoría de Burke al ejemplo de Estados Unidos, y fijó su postura respecto a que no era posible al mismo tiempo, tener profesionalismo y rendición de cuentas y a la vez, siempre hacerle caso a los intereses locales. Roque agregó que este académico señaló en su momento: los legisladores norteamericanos operan efectivamente como cabilderos entre los intereses locales y los intereses del Congreso, pero aquel legislador norteamericano que se quiera reelegir, tiene necesariamente que conciliar los intereses de sus principales financieros, estar atento al cúmulo de votantes potenciales sino a aquellos que influyen a través de su opinión o de su dinero.

De esta forma, desde el punto de vista del Senador Roque, más que profesionalismo y rendición de cuentas lo que se obtiene con la reelección, es una vinculación extraordinaria con los intereses económicos locales.

Además de ello, el senador Roque se enfocó en un tema de actualidad y que podría tener relación con la reelección legislativa: el tema fiscal. Citando una de las "ilusiones" que expuso la senadora Sauri Riancho, en el sentido de que la reelección podría formar legisladores que solo velen por el interés nacional, al respecto el Senador Roque citó al Premio Nóbel de Economía, James Buchanan, que obtuvo dicho reconocimiento por demostrar que el déficit fiscal en Estados Unidos estaba vinculado al principio de reelección legislativa inmediata. La teoría de Buchanan, señaló el senador, expone que el legislador quiere cobrar impuestos y no subir el gasto. Y lo ideal para un legislador que se quiere reelegir es no meterse con el tema de los impuestos y si meterse con el tema del gasto. En el caso de México, Roque señaló que el coordinador del PAN en la Cámara de Diputados se quejó por una orgía presupuestal porque los diputados defendían dinero para sus distritos, lo que a juicio de Roque Villanueva es una franca desventaja de reimplantarse la reelección legislativa inmediata.

Con el ánimo de no caer en el descrédito por solo citar premios Nóbel extranjeros, Roque Villanueva planteó una tesis sostenida por un académico del ITAM, Isaac Katz, que sostiene que las muchas ventajas de la reelección

Sara Isabel Castellanos Cortés	PVEM
Javier Corral Jurado	PAN
Francisco Fernández de Cevallos	PAN
Diego Fernández de Cevallos	PAN
María Esther Ferrer Rodríguez	PAN
Francisco Fraile García	PAN
Benjamín Gallegos Soto	PAN
Jesús Galván Muñoz	PAN
Ricardo Gerardo Higuera	PRD
Emilia Patricia Gómez Bravo	PAN
Gildardo Gómez Verónica	PAN
Fauzi Hamdam Amad	PAN
César Jáuregui Robles	PAN
Jefrey Max Jones Jones	PAN
Héctor Larios Córdova	PAN
Erika Larregui Nogel	PVEM
Federico Ling Altamirano	PAN
Jorge Lozano Armengol	PAN
Lidia Madero García	PAN
Carlos Madrazo Limón	PAN
Fernando Margaín Berlanga	PAN
Filomena Margaiz Ramírez	PAN
Alberto Martínez Mirelles	PAN
Joaquín Montaña Yamuni	PAN
Rafael Gilberto Morgan Álvarez	PAN
Jorge R. Nordhausen González	PAN
Juan Manuel Oliva Ramírez	PAN
Héctor Guillermo Osuna Jaime	PAN
Eleuterio Porras Bautista	PAN
Alfredo Reyes Velásquez	PAN
Luis Alberto Rico Samaniego	PAN
Cecilia Romero Castillo	PAN
Antonio Santiesteba Ruiz	PRD
Demetrio Sodi de la Tijera	PRD
Verónica Velasco Rodríguez	PVEM
Felipe de Jesús Vicencio Álvarez	PAN
Carlos Villalobos Organista	PAN
Jorge Zermeño Infante	PAN ²⁷⁴

En contra de la reforma, votaron los siguientes Senadores:

Adrián Alanís Quiñónez	PRI
Luis Ricardo Aldana Prieto	PRI
Esteban Miguel Ángeles Cerón	PRI
Joel Ayala Almeida	PRI
Manuel Bartlett Díaz	PRI
Francisco Bojorquez Mungaray	PRI
Leticia Burgos Ochoa	PRI
Oscar Cantón Zetina	PRI
José Adalberto Castro Castro	PRI
Carlos Charaund Arzate	PRI
José Carlos Cota Osuna	PRI

²⁷⁴ *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, en www.senado.gob.mx/content/sp/ddcontent/cale/diarios/59/2/spo_No4_10-02-2005.pdf. Consultado el 19 de agosto de 2005.

Silvia A Domínguez López.	PRI
Araceli Escalante Jasso	PRI
Rutilio Cruz Escandón Cadenas	PRD
Jorge Eduardo Franco Jiménez	PRI
Emilio Gamboa Patrón	PRI
Antonio García Torres	PRI
Laura Alicia Garza Galindo	PRI
José Ernesto Gil Elorduy	PRI
Fernando Gómez Esparza	PRI
Mariano González Zarur	PRI
Noemí Zoila Guzmán Lagunes	PRI
Silvia Hernández Enríquez	PRI
Enrique Jackson Ramírez	PRI
David Jiménez González	PRI
Jorge Abel López Sánchez	PRI
Oscar Luebert Gutiérrez	PRI
Armando Méndez de la Luz	PRI
Héctor Michel Camarena	PRI
Ramón Mota Sánchez	PRI
María Verónica Muñoz Parra	PRI
Ana Bricia Muro González	PRI
César Raúl Ojeda Zubieta	PRD
Eduardo Qvando Martínez	PRI
Orlando Paredes Lara	PRI
Roberto Pérez de Alva Blanco	PRI
Carlos Rojas Gutiérrez	PRI
Humberto Roque Villanueva	PRI
Luis Saldaña Pérez	PRI
Miguel Sadot Sánchez Carreño	PRI
Dulce María Sauri Riancho	PRI
Germán Sierra Sánchez	PRI
Martha Sofía Tamayo Morales	PRI
Georgina Trujillo Zentella	PRI
Tomás Vázquez Vigil	PRI
Jorge Doroteo Zapata García	PRI
Rubén Zarazúa Rocha	PRI ²⁷⁵

Fuera del sistema electrónico, se registraron los siguientes votos:

Arely Madrid Tovilla del PRI, en contra.
 José Bonilla Robles, del PRI, en contra
 Luisa María Calderón Hinojosa, del PAN, abstención²⁷⁶

Es pertinente anotar en este espacio que llama la atención el hecho de que aun cuando hubieran sido en mayor número los argumentos a favor de la reelección legislativa que los argumentos en contra, por apenas un voto en contra se votara en contra de esta reforma, y mas aun, que hayan sido prácticamente todos los senadores del PRI, los que rechazaron esta reforma.

²⁷⁵ Ídem

²⁷⁶ Ídem

5.- Entrevistas de fondo sobre la reelección legislativa inmediata.

Debido al enfoque cualitativo de esta investigación, se consideró necesario incluir entrevistas de fondo con el objeto de fortalecer el aparato crítico de la misma. Cabe destacar que las entrevistas de fondo no son una técnica de investigación usual en las tesis de Licenciatura realizadas por alumnos de la Facultad de Derecho. Dicho lo anterior, nos dimos a la tarea de realizar entrevistas sobre la reelección consecutiva de legisladores a los Licenciados Omar Fayad Meneses y Olaf Hernández, cuya propuesta legislativa presentada ante el Congreso de la Unión el 4 de abril de 2003 nos pareció, luego de un análisis, la más completa y novedosa. Estas entrevistas se llevaron a cabo en la ciudad de Pachuca, Hidalgo, y en ella fueron explicadas muchas de las razones por las cuales debe existir reelección legislativa en nuestro país.

Fueron formuladas siete preguntas acerca del tema de la reelección legislativa en México, las cuales fueron respondidas de esta manera:

5.1 Entrevista con el Licenciado Omar Fayad Meneses²⁷⁷

PREGUNTA: La reelección legislativa inmediata, ¿afectaría a nuestro régimen democrático representativo?

LICENCIADO OMAR FAYAD MENESES: *Por supuesto que no, al contrario: reforzaría al régimen democrático representativo. Yo creo que es algo muy necesario; yo presenté una iniciativa el 4 de abril del 2003 ante el pleno de la Cámara de Diputados planteando este asunto en un momento además en que mi partido lo permitía, porque he de decirles que después de esto, el PRI reformó sus estatutos y documentos básicos en la Asamblea Nacional, y ahora*

²⁷⁷ Entrevista con el Lic. Omar Fayad Meneses, autor de la iniciativa de ley para la reelección de diputados federales presentada el 4 de abril de 2003 en la Cámara de Diputados. El Lic. Omar Fayad Meneses ha sido miembro del Partido Revolucionario Institucional, primer Comisionado de la Policía Federal Preventiva, Diputado Federal por el Estado de Hidalgo durante la LVIII Legislatura, Secretario de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, y actualmente es candidato a la Presidencia Municipal de Pachuca, Hidalgo.

prohíbe el que el PRI apoye la reelección de legisladores, pero yo estoy convencido que hay que apoyarla. No comparto la opinión de muchas gentes que no opinan lo mismo, tengo argumentos, los argumentos los esgrimí en la iniciativa y a mi me parece que hay razones de fondo, razones de peso para apoyar esa reelección de legisladores y que las vulnerabilidades o temores son mínimos.

PREGUNTA: ¿A que atribuye usted la negativa de las principales fuerzas políticas del país a la reelección inmediata de legisladores, siendo que integrantes de las mismas han presentado iniciativas de ley al respecto?

LICENCIADO OMAR FAYAD MENESES: *Lo atribuyo principalmente a que hay el miedo de que abramos la puerta de la reelección, porque si abrimos la puerta de la reelección para los diputados, después se abrirá para los senadores, para los presidentes municipales y como siempre, hay la tentación de hacerlo para el Presidente de la República, en donde ahí si no estoy de acuerdo: el Presidente de la República debe durar seis años en su encargo y hacer efectivo este lineamiento de la no reelección. Pero para diputados, por supuesto que estoy de acuerdo con la reelección y no sólo la reelección, acuérdate que yo en mi iniciativa planteo también la ampliación del plazo que deban de durar en su encargo a seis años, y otras cosas porque fue una iniciativa muy avanzada en este tema; también estoy proponiendo que los que son plurinominales si se renueven cada tres años por lista de partido, y eso ahorra mucho dinero al país.*

PREGUNTA: En su opinión, ¿en qué podría afectar al interior de los partidos la reelección legislativa inmediata?

LICENCIADO OMAR FAYAD MENESES: *En nada, absolutamente en nada.*

PREGUNTA: En su experiencia como legislador federal, ¿Qué características tiene que tener un legislador profesional?

LICENCIADO OMAR FAYAD MENESES: *Tienes que tener profundo conocimiento de temas, de varios temas; tienes que tener la característica de que te guste leer, porque hay mucho que leer en la cámara, o sea, alguien que no es asiduo a la lectura le va a costar mucho trabajo ser diputado; tiene que ser analítico; tiene que ser crítico; tiene que ser muy tolerante para admitir que hay diversas posturas e ideas, tiene que saber construir consensos, tiene que saber escuchar a sus votantes, hacer reuniones en sus distritos, regresar a sus distritos, pedir opinión del sentido del voto, saberse asesorar técnicamente, se requiere mucha voluntad para hacer un buen papel. Los diputados que hacen todo esto, nunca tienen tiempo, trabajan muchísimo. Claro, hay otro perfil que es el que no admitimos en la Cámara, que es el que no nos gusta: hay quien nada más llega, se sienta, escucha, asiste, tiene presencia pero no actúa. Ese perfil no es apto en la Cámara.*

PREGUNTA: El comportamiento actual de los diputados suplentes que se eligen como propietarios, o de los propietarios que se eligen por otro distrito, o por otra modalidad –de uninominales a plurinominales o viceversa- ¿puede considerarse como reelección?

LICENCIADO OMAR FAYAD MENESES: *Bueno, en el periodo inmediato nadie se puede reelegir. Si tú eres diputado federal por cualquiera de los principios, de mayoría relativa o de representación proporcional, en el periodo inmediato no te puedes reelegir. Claro, hay diputados que son diputados un periodo, descansan un periodo, vuelven a ser diputados al siguiente periodo, descansan. Si es reelección pero no simultánea, no inmediata.*

PREGUNTA: ¿Y los diputados que de un congreso local pasan a uno federal o viceversa puede considerarse reelectos?

LICENCIADO OMAR FAYAD MENESES: *No, porque ven temas distintos, no ven los mismos temas. Los diputados locales participan en el proceso de creación de las leyes locales, y los federales de las leyes federales. No es una reelección.*

PREGUNTA: *¿Aún cuando sea una labor legislativa?*

LICENCIADO OMAR FAYAD MENESES: *No, la materia es totalmente distinta.*

PREGUNTA: *Si los estudios recientes arrojan que sólo un 13% de los legisladores electos entre 1934 y 2000 han sido beneficiados con carreras legislativas prolongadas, ¿considera que con la reelección legislativa se modificaría este diagnóstico?*

LICENCIADO OMAR FAYAD MENESES: *Evidentemente que no. Yo creo que disminuiría. Pero normalmente los que tienen una larga carrera parlamentaria, todos han obtenido esa larga carrera por la vía plurinominal. No conozco a ninguno de ellos que haya acudido a una elección, y después pase un periodo y vaya a otra elección. Normalmente quienes tienen una larga carrera parlamentaria, jamás ganarían una elección, es mas, muchos de ellos no ganarían ni en su colonia, te la pongo así de fácil. Ellos han entrado por la vía plurinominal, y entonces, esta vía significa que tu partido te considera valioso para representarlo legislativamente hablando, y representar a sus intereses, pero normalmente los diputados plurinominales entran por esa vía porque no ganan ni en su colonia. No estoy hablando peyorativamente de ellos, no es que hable mal de ellos. Ellos entran a la Cámara porque dominan algún tema, por ejemplo, en el caso de los que entran por la vía de los sindicatos, pues dominan el tema laboral, dominan el tema sindical, van a representar los intereses de sus sindicatos, de sus gremios; los que ingresan por la vía del*

partido, que se convierten en los abogados de la cámara, en los constitucionalistas de la cámara. Yo conozco a muchos que son unos talentos, y unos genios, pero no ganan una elección. Si los trajeras a competir en un distrito electoral, no lo ganarían, pero son valiosos porque tienen el conocimiento técnico de los temas.

PREGUNTA: Los estatutos del PRI, ¿tienen alguna regla especial para la renovación de las élites parlamentarias?

LICENCIADO OMAR FAYAD MENESES: *No. Hay una restricción tajante de la última asamblea en la que se prohíbe la reelección de diputados.*

PREGUNTA: En la intervención que tuvo en tribuna el senador Humberto Roque Villanueva durante la sesión en la que se discutió y rechazó la reforma de reelección legislativa, señaló que los conceptos profesionalismo y rendición de cuentas, no son posibles reunirlos en un legislador. ¿Es posible esto?

LICENCIADO OMAR FAYAD MENESES: *Yo creo que la eficiencia y la transparencia van de la mano. Sí se puede, yo como diputado fui profesional y rendí cuentas, y le rendí cuentas a la ciudadanía. Un diputado que es muy profesional –la gente ha confundido el papel del diputado, y hay que hacer un nuevo análisis acerca del papel del diputado; la gente está confundida del papel del diputado, la gente debería saber que elige un diputado para que se vaya a la Cámara de Diputados, no para que ande recorriendo sus distritos-. Pero ahora hay una nueva visión social del diputado, en la que quieres ver al diputado gestionando. La misión legislativa ha pasado para la ciudadanía a segundo término. A la gente no le importa que vayas a formular los proyectos de ley y a discutir los grandes temas nacionales, a la gente le importa que seas gestor de sus problemas. Eso es lo que ha deber querido decir Roque. Todo aquel que es profesional en su distrito, descuida la labor legislativa, y todos aquellos que realmente se dedican a la labor legislativa, descuidan sus distritos.*

5.2 Entrevista con el Licenciado Olaf Hernández²⁷⁸

PREGUNTA: La reelección legislativa inmediata, ¿afectaría a nuestro régimen democrático representativo?

LICENCIADO OLAF HERNÁNDEZ: *Bueno, como te comentaba, tendría ciertos efectos que pueden considerarse positivos y algunos negativos. Yo creo que en el caso de los positivos, no modificaría de fondo el sistema democrático, el sistema político del país, pero sí tendría efectos tanto en el funcionamiento interno del Congreso como en la relación con los electores y con el Poder Ejecutivo. Yo creo que el principal punto es que permitiría avanzar en la profesionalización de los integrantes del Congreso, también daría paso a una mejor relación con el ejecutivo al tener precisamente legisladores mas capacitados, con mucha mayor experiencia y que pudieran tener una mayor continuidad en los trabajos que se llevan a cabo en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores. Básicamente eso sería.*

PREGUNTA: ¿A que atribuye usted la negativa de las principales fuerzas políticas a la reelección legislativa inmediata siendo que los integrantes de las mismas han presentado iniciativas de ley al respecto?

LICENCIADO OLAF HERNÁNDEZ: *Mira, yo creo que tendríamos que ubicarlo primero en el contexto histórico del que yo creo que el primer precepto en el que se impedía la reelección inmediata, principalmente, primero del Presidente de la República, que después se extendió a gobernadores, y también a los legisladores. Yo creo que el sentido es muy claro en el aspecto de no permitir una continuidad indeterminada en un cargo público, pero si en el caso del Presidente de la República es bastante aceptable por toda la experiencia histórica que se ha tenido en el país, pues en el caso de los*

²⁷⁸ El Lic. Olaf Hernández es Licenciado en Derecho por la UNAM, y colaboró en la iniciativa de ley del 4 de abril de 2003 presentada ante la Cámara de Diputados. Ha sido colaborador del Lic. Fayad Meneses y actualmente labora en la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo.

legisladores, en el tiempo actual, habría que reconsiderarlo. Yo creo que en los partidos políticos hay un cierto sector en ellos que ven en la reelección un asunto también de poca movilidad política al interior de los partidos y de ascenso de los cuadros a los órganos de representación política como el Congreso, y que pudiera ser una de las causas. También ahí hay muchos que defienden la vertiente histórica de que no debe perpetuarse ninguna persona en ningún cargo. Sin embargo yo creo que del lado de los que si hay partidarios en los institutos políticos que quieren la reelección, el sentido es de que precisamente se pueda hacer una mejor profesionalización del trabajo político, y la otra parte que también es importante son estas nuevas tendencias hacia la rendición de cuentas en el caso de los cargos de elección popular. La reelección siempre está muy relacionada con eso, que el diputado, el senador, tenga un contacto directo con sus electores, en su distrito y pues el hecho de que pudiera tener la posibilidad de ser reelecto, lo obligaría a estar muy pendiente, muy en contacto con sus electores; regresar a su distrito; gestionar lo que pudiera gestionar y llevar las peticiones o los intereses de los electores al Congreso, ese es un aspecto muy importante a favor de la reelección.

PREGUNTA: En su opinión, ¿podría afectar la reelección legislativa inmediata al interior de los partidos políticos?

LICENCIADO OLAF HERNÁNDEZ: *Pues yo creo que sí. Mira, de por sí los partidos políticos tienen un problema de poca apertura a cuadros nuevos, casi en todos los partidos políticos hay un cierto grupo de militantes que ocupan los principales cargos y ocupan las principales vías para llegar a los cargos de elección popular, entonces yo creo que si sería un problema de movilidad al interior de los partidos, de por sí en el caso del PRI, del PRD. El PAN está un poco más abierto a lo que son los nuevos cuadros y tienen estructuras un poco más flexibles para que sus cuadros asciendan a posiciones dentro o fuera del partido, y en cuanto al PRI, yo creo que sí afectaría en el aspecto de la movilidad.*

PREGUNTA: Yo desconozco los estatutos del PRI, pero ¿hay reglas para la renovación de las élites parlamentarias?

LICENCIADO OLAF HERNÁNDEZ: *No, lo que se tiene es la reglamentación de la integración de las candidaturas, ahí te manejan cuotas, un 30% para jóvenes, un porcentaje para mujeres y lo demás ningún problema, pero el problema es que muchas veces al interior del partido no se respeta mucho esta integración proporcional entre jóvenes, hombres y mujeres para la integración de las candidaturas, y eso aun teniendo ese mandato por parte de los estatutos. Si ahora hay reelección, prácticamente podrían seguir perpetuándose muchos de los que estén en esos cargos de elección sin mayor problema.*

PREGUNTA: Pero en la iniciativa se propone limitar la reelección para que no ocurra este descontrol...

LICENCIADO OLAF HERNÁNDEZ: *Sí mira, ya hablando específicamente de la propuesta, nosotros pretendíamos primero, incrementar el periodo de ejercicio de la Cámara de Diputados a seis años, y tener la posibilidad de que se reeligeran una vez consecutiva, esto con todas las ventajas que te he estado diciendo, la profesionalización, la continuidad de los trabajos legislativos, una mejor relación entre partidos, dentro de la cámara y con el Poder Ejecutivo. Tenemos una propuesta muy innovadora yo creo que en el sentido de los diputados plurinominales; ahí lo que nosotros pensábamos era que ahí si se pudiera dar una renovación parcial de esos diputados plurinominales y eso le daría mucha movilidad a la Cámara de Diputados, que después de todo pues ellos no tienen una representación distrital específica, pero son parte de un grupo parlamentario y en un número importante, por eso pretendíamos que pudieran rolarse y eso le permitiría tener mayor dinamismo a la legislatura.*

PREGUNTA: ¿Qué características tendría que tener un legislador profesional?

LICENCIADO OLAF HERNÁNDEZ: *Ese es el punto más importante. Primeramente hay que decir que la reforma por sí sola, implantándola, no tendría el efecto deseado digamos, en la primera legislatura, porque está visto que la mayoría de políticos o legisladores que llegan a la Cámara de Diputados o a la Cámara de Senadores, casi siempre lo hacen por primera vez, no hay una consecución importante. Entonces, ahí hay mucha gente de muchos tipos de formaciones, no hay un requisito de un cierto tipo de capacitación profesional, entonces yo creo que tendría que ser un proceso que se daría con tiempo, no podría ser tan inmediato. Y hablando de las características de los legisladores, lo primero es que tiene que ser alguien que conozca verdaderamente los problemas de su distrito y de sus electores. Ahora, otra cosa es que tenga muy claro qué es un legislador, cuales son las facultades de un legislador, que en muchos sentidos no tienen que ver con la parte de gestión administrativa, de dar apoyos, de hacer la calle, de dar becas; esa parte no es la función de un legislador, y es la que muchos electores y muchos que llegan al Congreso tienen en mente, entonces llegan al Congreso y se encuentran con que las actividades son leer una multitud de iniciativas para reformar una y mil leyes que pueden ser muy sencillas o pueden ser muy complejas como las leyes presupuestales, fiscales o de educación, salud. El legislador tiene que, si bien no conocer ampliamente todos los temas, yo creo que si tiene que tener cierto conocimiento básico de cómo opera la administración, cómo opera el Congreso en su interior, que está formado por comisiones, cuáles son sus facultades constitucionales, saber el procedimiento legislativo y, sobre todo, debe tener una buena formación política, en el sentido de interactuar con sus mismos compañeros de bancada y con los miembros de otras bancadas, porque ahora vemos que en el Congreso ningún partido tiene una mayoría absoluta y es difícil, pues una sola bancada o por mucho acuerdo que tengan*

en interior puedan sacar una reforma, puedan sacar un cambio constitucional, puedan sacar trámites como el presupuesto, o incluso, siquiera ponerse de acuerdo para integrar los órganos de dirección de la cámara, la junta de coordinación política, todo esto. Entonces, yo creo que eso si tiene que ser una formación profesional que si bien en todo caso no la tuviere, tener la responsabilidad de allegarse de un cuerpo de asesores, de personas que si tengan esa capacidad técnica para que lo puedan orientar en la toma de decisiones de las reformas.

PREGUNTA: ¿Puede darse el que los conceptos profesional y rendición de cuentas no coincidan?

LICENCIADO OLAF HERNÁNDEZ: *No, yo creo que sí, además es deseable. Yo creo que la única limitante en México es que tenemos en los partidos poca movilidad, tenemos cuadros bastante viejos y que por diversas cuestiones tienen concentrada la dirección de los partidos; y también el congreso es, ciertamente, no muy profesional de manera homogénea, tiene ciertas cosas que si se pueden cambiar y que si se cambiaran yo creo que la reelección podría funcionar bastante bien, limitada y acotada como lo planteamos en la iniciativa. Yo creo que a la Cámara de Diputados le hace falta un cuerpo general de asesores que permita verdaderamente apoyar a los legisladores, porque solo algunos diputados llevan gente profesional, gente técnica, y las partidas o los recursos destinados para contratar servicios de asesoría técnica, pues no los hacen y como no hay ninguna ley que los obligue a presentarse en comisiones, a participar en la votación, en el análisis, en la discusión de las iniciativas, tu puedes ver que no hay un trabajo de fondo en las comisiones o en el pleno de muchos de los asuntos que se tramitan. Por eso es deseable la rendición de cuentas, porque mucha gente se queja en el país de que su diputado solo llega a pedir el voto y jamás regresa, y no hay una ley que obligue al diputado. En las democracias que tienen mas avanzado esto de la reelección y de la rendición de cuentas, tu si puedes llamar a tu diputado a que*

te cumpla lo que te prometió. La parte mas practica de eso es pues sencillamente, cuando llegue a pedirte la reelección, simplemente no votas por el. Y ahí es un mecanismo de cuentas que obligaría a hacer una labor más destacada y más cercano a la gente. Por otro lado, en cuanto a la profesionalización, por supuesto que debe ser un diputado profesional, yo creo que en el Congreso se tratan asuntos muy relevantes para el país mas ahora cuando hay una relación mas lejana o mas de respeto entre el Ejecutivo y el Legislativo, y todos los temas que tratan ahí son de mucha importancia. Si el legislador va ahí sin ningún tipo de conocimiento previo o no se acerca a los medios para tenerlo en el momento de la discusión de las reformas o de los temas en el Congreso, pues poco puede hacer para votar en un sentido que le pueda convenir a su elector o al país, tal vez votaría por una línea de su coordinador parlamentario, o por lo que cree que puede ser pero no con un conocimiento probado, yo creo que esa es parte de la responsabilidad que tienen los legisladores.

PREGUNTA: El tema de la profesionalización del legislador no es reciente, ya lo había expuesto así el PPS en 1964...

LICENCIADO OLAF HERNÁNDEZ: *Sí, de hecho en México estamos, no sé si para bien o para mal, pero en la discusión de muchos temas que en otros países ya pasaron hace muchísimo tiempo, incluso ya van hasta de regreso, si funcionó o si no, o buscando de una u otra forma sacar las cosas. Ahí se tiene mucha mas experiencia acerca de la democracia, y además tienen otras condiciones en las que si les ha servido mucho esto de la reelección, ahí en esos países el Congreso tiene mucho mas tiempo de existir, y de funcionar como verdadero parlamento. En el caso de México, el gobierno es el Ejecutivo pero el Legislativo no. Debería haber una ayuda pero hay confrontaciones a veces. Y también durante mucho tiempo el Congreso no funcionó, era sólo un complemento del Ejecutivo. Desde 1997 realmente se empezó a abrir el Congreso.*

PREGUNTA: El comportamiento actual de los diputados suplentes que se postulan como propietarios, o de los propietarios que se eligen por otro distrito o modalidad, ¿puede considerarse como reelección?

LICENCIADO OLAF HERNÁNDEZ: *No, yo creo que en sentido estricto no, porque en primera la detentación del cargo es que tú seas diputado propietario y que tú rindas protesta ante el Congreso y ejerzas funciones. Ahí eres diputado, y si el suplente jamás ejerce, jamás fue diputado. Y si tú pasaste de una cámara federal a una local, son cargos distintos porque son niveles distintos aunque la función legislativa es la misma. Eso mas bien abona a lo que estamos pretendiendo, que es la profesionalización y la experiencia tanto política como técnica de los asuntos que se tiene en el Congreso, yo creo que eso es algo bueno, muchas veces hay quienes eso lo ven como malo porque dice Saltan de un puesto a otro, van de diputado federal a local y de ahí a la del D. F., pero eso abona a que tengamos gente mas capacitada. En México hay reelección, pero no consecutiva. Aun cuando la función en el Senado sea distinta, digo, ¿de qué manera podría aprender si no es estando ahí?. Inclusive, históricamente el Senado tenía la función de servir como mediador entre el Congreso y el Ejecutivo. Y al Senado deben llegar personas con una mayor experiencia.*

PREGUNTA: ¿La reelección podría destrabar las relaciones con el Ejecutivo?

LICENCIADO OLAF HERNÁNDEZ: *Sí, y yo creo que ahí el problema tendría que empezar desde los partidos, porque no están democratizados al 100% en su interior. La única vía por la cual en México tu puedes acceder al poder, pues es a través de los partidos, a un no hay cuestiones como candidaturas ciudadanas. Entonces tenemos el problema de que no están democratizados. El democratizar los partidos tiene que venir de un acto de*

voluntad de los propios militantes, por ley podrían hacer algún tipo de aportación desde el Congreso para tratar de democratizarlo o incluir elementos que los hagan más flexibles como rendición de cuentas, como candidaturas independientes. Por ello la reelección podría contribuir a mejorar la reelección de los partidos.

PREGUNTA: Si los estudios recientes arrojan que solo un 13% de los legisladores electos entre 1934 y 2000 han sido beneficiados con carreras legislativas prolongadas, ¿en qué modificaría la reelección legislativa este diagnóstico?

LICENCIADO OLAF HERNÁNDEZ: *Yo creo que sí se incrementaría el número de personas que puedan tener una carrera legislativa larga, seguramente mucho tendría que ver el papel que desempeñaran con esta realidad de una reelección, porque la única manera que puedan lograr la reelección es tener una relación muy cercana con sus electores y tener un desempeño relevante en el Congreso, porque igual, muchas cosas son importantes y muchos temas son retomados por los medios de comunicación y yo creo que tendría que haber un acuerdo en las fracciones parlamentarias, por ejemplo en el presupuesto.*

PREGUNTA: ¿Cual es el ideal de reelección?

LICENCIADO OLAF HERNÁNDEZ: *Yo me iría por el modelo de reelección acotada, nada más un periodo y también sería muy bueno ampliar el periodo legislativo a cuatro años, porque verdaderamente es muy poco tiempo tres años, los diputados llegan en Septiembre, y de ahí a que empiezan a tomar desde oficinas hasta integración de comisiones, les llegan los asuntos y no saben qué hacer, y llega al segundo año y ahí mas o menos, y al tercer año, ya se van. Entonces creo que sería bueno ampliar el periodo y acotar la reelección con un mecanismo de rendición de cuentas.*

PREGUNTA: ¿Limitar la reelección legislativa puede frenar los temores de formación de cacicazgos?

LICENCIADO OLAF HERNÁNDEZ: *Sin reelección hay cacicazgos, hay intereses desde el propio legislador hasta los intereses del partido, de los empresarios, hay muchos acercamientos de grupos de interés. No es un argumento válido que por ello no debe ser planteada la reelección. Yo creo que son mas los argumentos a favor que los argumentos en contra, pero yo creo que si debe ser un modelo acotado, porque también prolongar la estancia de un diputado tres o cuatro periodos, ¿qué movilidad le das a la Cámara? Sobre todo porque en la Cámara hay muchos asuntos que requieren de posturas abiertas en muchos casos que esos legisladores no tienen. Yo creo que este el único temor para no aprobar la reforma.*

6.- Conclusiones.

Tras el controvertido origen de la reforma constitucional de 1933 que prohibió desde entonces la reelección inmediata de diputados y senadores, fue en 1964 cuando por primera vez tuvo lugar una iniciativa en la que se planteó permitir de nueva cuenta la reelección de los legisladores. Esta iniciativa presentada por el PPS, aun cuando fuera ampliamente apoyada en su discusión y aprobada por la Cámara de Diputados, fue desechada por el Senado de la República al considerarla innecesaria para cumplir los objetivos planteados en su contenido. Fue hasta 1998, cuando el tema de la reelección legislativa inmediata fue llevado nuevamente a la mesa de discusión. Desde aquel año y hasta 2004, han sido presentadas ante el Congreso de la Unión once iniciativas de ley cuyo objetivo es el de permitir nuevamente la reelección consecutiva de diputados federales.

Siete de estas iniciativas fueron presentadas por legisladores del PRI, mientras que legisladores del PAN y del PRD, apenas han presentado cuatro. En promedio, desde 1998 a 2004 han sido presentadas 1.8 iniciativas por año

sobre la materia, destacando que en 1999 y 2002, no fue presentado proyecto alguno. De las once iniciativas, diez han proveniendo de la Cámara de Diputados mientras que sólo una fue presentada en la Cámara de Senadores.

En su mayoría, las propuestas han señalado una serie de ventajas similares a las planteadas por los teóricos, destacando que de aprobarse esta reforma, habrá de lograrse la profesionalización en los legisladores. Las propuestas centrales de cada iniciativa plantean modificar el texto actual del artículo 59 constitucional, en el siguiente sentido:

- 1.- Limitar la reelección legislativa aun periodo inmediato.
- 2.- Impedir que los diputados propietarios se reelijan como suplentes;
- 3.- Que la reelección sea indistinta para diputados uninominales y plurinominales; y
- 4.- Restringir el número de candidaturas a los partidos políticos al renovar un órgano legislativo.

En un análisis comparativo entre las propuestas concretas de los teóricos y las de los legisladores, se pudo observar que de igual forma las ideas coincidentes en ambos son:

1.- *Limitar la reelección:* Aún cuando sólo dos propuestas, una legislativa y una teórica plantean que la reelección legislativa deber ser ilimitada, existe un claro consenso a favor de limitar la reelección legislativa inmediata.

2.- *Que la reelección legislativa sea tanto para diputados uninominales como plurinominales:* Este ha sido otro factor predominante en el análisis comparativo, ya que aun siendo sólo dos las propuestas legislativas que señalan que la reelección de un diputado plurinomial sea solo por la vía uninominal, el resto ha manifestado textualmente o bien dejando abierta la posibilidad, que los diputados federales, sin importar el principio por el que hayan sido electos, tengan derecho a reelegirse.

3.- *Sólo modificar el artículo 59 constitucional:* Ninguna de las propuestas legislativas ha manifestado intención alguna por derogar el artículo 59 constitucional, como lo planteó la propuesta teórica. Sin embargo, aun cuando

esta pudiera ser una medida radical, bien podría mover obstáculos para permitir la reelección legislativa inmediata.

Con respecto a la información derivada de las entrevistas de fondo a expertos en el tema de la reelección consecutiva de legisladores, se realizaron aportaciones sobre el tema. Al igual que muchas de las propuestas tanto teóricas como legislativas, en la entrevista se señaló que la reelección consecutiva de legisladores no afectaría nuestro régimen democrático representativo, por el contrario, lo reforzaría, y de aprobarse, sus efectos más bien estarían vertidos hacia el interior del Congreso, así como en la relación con los electores y con el Ejecutivo; finalmente, el efecto principal sería permitir la profesionalización de los legisladores.

Al cuestionárseles sobre los argumentos en contra de la reelección legislativa, los entrevistados agregaron que además de los más señalados en la teoría, existe también un temor de que aprobando esta reforma quede abierta la posibilidad de reelegir posteriormente a los presidentes municipales, a los gobernadores y al Presidente de la República. Sin embargo, atendiendo al principio histórico de la no reelección presidencial, ambos coincidieron en que éste último no debe reelegirse; pero en el caso de los legisladores, no sólo debe permitirse su reelección, sino que además debe prolongarse su periodo de funciones, a fin de lograr su profesionalización.

Al preguntarles sobre las características que debiera revestir un legislador profesional ambos coincidieron en que debe contar con un amplio conocimiento de los problemas de sus electores y de su distrito, estar consciente de que su papel es legislar haciendo necesario conocer el procedimiento legislativo; conocer el funcionamiento de la cámara; tener facultades interpersonales para hacer consensos, y en caso de no tener estos conocimientos, tener la responsabilidad de allegarse de un cuerpo de asesores. Fayad agregó como características de un diputado profesional la asiduidad a la lectura, capacidad analítica y crítica así como la tolerancia.

Sin embargo, destacó que para lograr la profesionalización se requiere sin lugar a dudas de la propia voluntad del legislador y una voluntad para profesionalizarse.

Respecto a la prolongación de las carreras legislativas más largas por medio legislativa inmediata no coincidieron del todo, ya que Fayad señaló que es poco probable que con esta reforma, ya que en su opinión quienes han logrado una carrera parlamentaria prolongada lo han logrado solo por la vía plurinominal. Para Olaf Hernández, abriría la posibilidad de aumentar el número de legisladores con una carrera prolongada.

Un importante dato aportado en la entrevista, fue el conocer que el Partido Revolucionario Institucional acordó en su XIX Asamblea Nacional celebrada en 2004, no dar seguimiento alguno a la reelección consecutiva de legisladores, postura en la que ambos entrevistados están en desacuerdo, de donde se desprende que sus términos son los mismos señalados en su propuesta legislativa. La decisión del partido se hizo constar en sus *Programas de Acción*, al señalar en su apartado referido a la *Política interior*, lo siguiente: "El partido reconoce la importancia que la no reelección consecutiva de los legisladores ha tenido desde su instauración, para preservar la estabilidad política del país, y propiciar la movilidad en nuestro sistema político. Seguimos sosteniendo este principio".

Puede observarse en las entrevista con expertos, que existe una predominante intención que se mantiene presente por reimplantar la reelección legislativa inmediata, ya que los argumentos en su favor han tenido un peso significativo superior a los argumentos en contra, de los cuales algunos han sido infundados, como lo es el confundir la reelección legislativa con la reelección presidencial.

Sin embargo, aun cuando en la teoría y en el ámbito legislativo han sido mayormente las posturas y ventajas a favor de la reelección legislativa inmediata, tal y como sucediera en 1965, el 10 de febrero de 2005 fue desechada en el Senado de la República la propuesta actual para permitir la reelección consecutiva de diputados. En esta ocasión, fue discutido el dictamen

respecto a la iniciativa presentada el 10 de abril de 2003 por el Senador Sodi de la Tijera del PRD, a nombre de varios senadores, la cual planteaba en su propuesta central el permitir la reelección de senadores y diputados federales de manera indefinida.

Al final de la discusión y mediante votación electrónica, con 50 votos a favor, 51 en contra, y una abstención, la reforma no fue aprobada. De los 51 votos en contra, 49 fueron emitidos por senadores priístas.

De acuerdo a los datos encontrados en los Documentos Básicos del Partido Revolucionario Institucional, desde 2004 el PRI se ha pronunciado en su *Programa de Acción* de manera definitiva contra la reelección legislativa inmediata, por considerarla desde su instauración, como pieza clave de la estabilidad política de nuestro país y de la movilidad de nuestro sistema político²⁷⁹.

Dado que la propuesta presentada ante el Senado el 10 de abril de 2003 para reelegir diputados federales fue rechazada en forma abrumadora por los Senadores del PRI, es dable señalar que el rechazo a esta propuesta estuvo basado sólo en un principio básico del partido. La postura del PRI contra la reelección consecutiva de legisladores está respaldada por su *Código de Ética*, que en su artículo 21 señala que “es obligación de los militantes abstenerse de continuar en el ejercicio de su funciones, después de concluido el periodo para el cual se le designó, o de haber cesado él por alguna causa. Igualmente renunciará a desempeñar otro empleo o comisión oficial que la ley le prohíba”²⁸⁰(sic).

Con base en estos elementos, es dable señalar que los senadores priístas que votaron en contra de la reforma reeleccionista, lo hicieron en seguimiento a estos principios básicos de su partido. Cabe recordar que varios legisladores del PRI, han realizado propuestas ante el Congreso para reimplantar la reelección legislativa inmediata.

²⁷⁹ “El partido reconoce la importancia que la no reelección consecutiva de los legisladores ha tenido desde su instauración, para preservar la estabilidad política del país, y propiciar la movilidad en nuestro sistema político. Seguimos sosteniendo este principio”, Partido Revolucionario Institucional, *Programas de Acción*, en www.pri.org.mx/estadetulado/index.html, consultado el 07 de octubre de 2005.

²⁸⁰ Ídem

Asimismo, debe destacarse que la postura del PRI respecto a la reelección legislativa inmediata es contradictoria en sus documentos básicos, pues señala en su *Declaración de Principios*, que "el PRI no acepta bajo ningún concepto que se limite o restrinja alguna de las expresiones de libertad".²⁸¹

Restringir la reelección legislativa sin una reflexión contemporánea sobre la necesidad de la participación democrática del pueblo mexicano, es limitar la libertad del voto ciudadano y su control sobre los resultados de la actuación de sus representantes.

Tena Ramírez ha señalado que "el principio de no reelección es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario: al contrario, si éste ha demostrado su aptitud en el ejercicio del poder, debe hallarse en mejores condiciones que el candidato que por no haber ocupado el puesto no ha rendido la prueba definitiva de su aptitud y que, además, carece de experiencia en el cargo"²⁸².

Sin embargo, considerando que fueron prolongadas reelecciones presidenciales el principal motivo de una insurrección armada en nuestro país, es claro que la reelección presidencial es indeseable en nuestro país, mas no así la reelección legislativa inmediata.

Es importante destacar en este apartado la influencia que pueden tener, como se ha visto en este caso, las legislaciones internas de los partidos políticos sobre sus militantes, y los alcances que pueden tener en la toma de decisiones políticas dentro de los recintos legislativos.

²⁸¹ Ídem

²⁸² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional Mexicano*, México, Edit. Porrúa, 2002, Pág. 450

CONCLUSIONES GENERALES

PRIMERA:

La democracia es un concepto que ha evolucionado a través del tiempo y que hoy es un elemento primordial en varias doctrinas políticas. En sentido formal, la democracia es un mecanismo o conjunto de reglas procedimentales para formar un gobierno y tomar decisiones políticas; dicho mecanismo se nutre por valores que caracterizan su sostén, y cuyo objetivo será proveer las condiciones necesarias para el libre desarrollo de las capacidades humanas. De este mecanismo se desprenden varios modelos, como lo son la democracia de referéndum, la democracia participativa, la democracia de consenso, y la democracia representativa, siendo este último modelo el que ha predominado en los últimos años en distintos países, entre ellos México, siendo asumido por su Constitución.

SEGUNDA:

La democracia representativa, mecanismo institucionalizado opositor al absolutismo y a la democracia directa cuya tarea consiste en corregir, controlar y legitimar el ejercicio del poder político, está caracterizada por: la libertad para constituir e integrar instituciones de representación; la libertad de expresión; el derecho al voto; la elegibilidad para cargos políticos; la competencia por el voto; la libertad y limpieza del sufragio; el sistema de partidos; y, la periodicidad de los comicios, aspectos que han coincidido sobre todo con el estado liberal. Su línea de desarrollo está orientada a la ampliación de la participación y la multiplicación de los órganos de representación.

Aun cuando las características de este modelo democrático tienen un carácter uniforme, en algunos países difieren; así tenemos que en nuestro país cuyo modelo democrático representativo se encuentra plasmado en la Constitución, está caracterizado por una concentración de facultades normativas y meta constitucionales, o culturales en el Poder Ejecutivo, una

formal separación de poderes, bicameralismo, una constitución escrita, un federalismo y un claro corte territorial.

En el caso de nuestro país, la democracia representativa está conformada por un marco jurídico que ha señalado tanto su definición constitucional, como su condición de elemento característico del sistema político mexicano y, por una serie de instituciones tanto electorales como de representación, desprendidas también de ese marco jurídico, que en nuestro caso concreto son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

TERCERA

Los motivos sociales y políticos que dieron origen a la Revolución de 1910 fueron entre otros, las reelecciones presidenciales de Porfirio Díaz y no así las legislativas, por lo que debe entenderse que en nuestro país por ningún motivo es deseable la reelección del titular del Poder Ejecutivo.

La reelección consécutiva de legisladores, en nuestro caso concreto, de diputados federales, constituye una herramienta para la consolidación del régimen democrático representativo, eje central de nuestro sistema político. Su restricción, contemplada en el artículo 59 constitucional, es una medida contraria a la democracia, pues atendiendo a las características de nuestro modelo democrático: restringe la libertad de los electores para elegir a los representantes que han demostrado una aptitud aceptable en el ejercicio del poder; obstaculiza la línea de desarrollo de las capacidades profesionales para elaborar leyes; e impide la ampliación de la participación, objetivos hacia los cuales está orientada la democracia representativa.

Sus efectos hacia el Poder Legislativo, impiden la profesionalización del legislador y la continuidad de los trabajos legislativos; han sentado las bases del presidencialismo mexicano por ser el Congreso de la Unión durante muchos años un respaldo incondicional del Presidente de la República; y, crearon un sistema de rotación de cargos en el sistema político mexicano que reforzó el centralismo del anterior partido del gobierno, pieza clave de apoyo para la

formación de carreras políticas prolongadas, e igualmente, carreras en los que una posición legislativa ha servido de antecedente para otros cargos políticos.

Contrario a lo que se ha señalado, la reelección legislativa inmediata no es una fuente exclusiva de cacicazgos y corrupción, ni atiende a intereses de grupos exclusivos y, de ninguna manera, impide la movilidad de nuestro sistema político puesto que las características de este último, ofrecen distintas opciones a la ciudadanía para acceder al poder. De hecho, en países donde la reelección consecutiva de legisladores ha sido una tradición jurídica, no hay evidencias de que sea generadora de esos males. La implantación de la no reelección inmediata de diputados federales desde 1933, no ha sido claramente argumentado en nuestro sistema político.

CUARTA:

Las reelecciones presidenciales, motivo principal de la Revolución Mexicana de 1910, han sido vistas a lo largo de 90 años como un aspecto nocivo e indeseable para la política interna. Por lo tanto, el temor de que la reforma reeleccionista pueda extenderse también al Poder Ejecutivo, no tiene razón de ser, pues sólo se ha pugnado por la reelección inmediata de los legisladores. Es evidentemente que el contexto político y social de 2005 es distinto al de 1933. Es importante señalar que ningún argumento en pro de la reelección legislativa, incluida la posición de este trabajo, busca la reelección del Poder Ejecutivo.

QUINTA:

El texto original del artículo 59 constitucional, no planteaba restricción alguna a la reelección consecutiva de legisladores, pues solo señalaba que los requisitos para ser senador serían los mismos para ser diputado, salvo la edad, que requería ser de treinta y cinco años. En 1932, una Convención convocada por el Partido Nacional Revolucionario, propuso que el principio revolucionario de *Sufragio efectivo. No reelección*, enarbolado por el movimiento armado de 1910, fuera extendido también a los miembros del Poder Legislativo. Aun

cuando se advirtieran los riesgos y efectos nocivos que traería consigo esta reforma hacia el Poder Legislativo, sin verdaderas razones de peso, la propuesta fue aprobada por el Congreso de la Unión. Desde entonces, el artículo 59 constitucional prohíbe que los diputados federales y los senadores propietarios se reelijan para el periodo inmediato posterior. De esta forma es entendible que la reelección legislativa en nuestro país no está prohibida pero sí restringida, pues el mismo numeral plantea que los diputados federales o senadores suplentes sí pueden reelegirse de forma inmediata, siempre que no hubieran ejercido funciones durante la legislatura. Asimismo la configuración de las Cámaras ha sufrido cambios considerables modificando el esquema de representación, dando lugar a los diputados de partido y las minorías, cambios políticos que abren la puerta a la reconsideración de la reelección restringida de diputados federales.

SEXTA:

Considerando en su conjunto tanto las propuestas teóricas como las legislativas que pugnan por la reelección consecutiva de legisladores, podemos apreciar que en caso de aprobarse esta reforma en el Congreso, no hay intención por derogar el artículo 59 constitucional; la reelección debe ser limitada hasta por una ocasión, a fin de evitar en lo posible la formación de los aspectos que han sido señalados como desventajas, como lo son la formación de cacicazgos, la corrupción, la conducta individualista, la pérdida de la disciplina parlamentaria, la inestabilidad política de nuestro país, la inmovilidad de nuestro sistema político y el temor de que una vez aprobada la reelección legislativa, se busque aprobar también la reelección del titular del Poder Ejecutivo; debe ser indistinta tanto para diputados uninominales como plurinominales, lo que significa que no será exclusiva para legisladores electos por el principio de mayoría relativa. Aun cuando se amplíe el voto ciudadano con la aprobación de esta reforma, los partidos políticos podrán continuar siendo los administradores exclusivos de las carreras políticas.

SÉPTIMA:

Por otra parte, se ha podido apreciar que en la mayoría de las propuestas se ha desestimado la idea de que la reelección legislativa inmediata sea ilimitada; por las mismas inquietudes manifestadas por sus opositores, solucionando así de tajo posibles efectos adversos.

Tanto las posturas teóricas como las propuestas legislativas han coincidido en que las ventajas que tendría la reimplantación de la reelección legislativa, serían mejores relaciones con el electorado, una deseable rendición de cuentas, la profesionalización de los legisladores y, el monopolio de los partidos políticos para seguir administrando las carreras políticas.

La profesionalización del legislador ha sido un tema recurrente pues ha sido visto como un objetivo y una ventaja de la reelección legislativa inmediata. A pesar de ello, tanto teóricos como legisladores no han señalado una definición o características de este concepto. En aras de poder aportar al ámbito jurídico una definición de este concepto, dada su asociación en el campo de la administración pública, en el curso de esta investigación se recurrió a textos de carácter administrativo a fin de encontrar una definición del mismo, y sus características para poder formar una noción más objetiva

Se encontró así, que la profesionalización es un concepto derivado del servicio civil de carrera que encierra acciones concretas como lo son la actualización, la especialización, la definición y operación de las mejores prácticas, y la evaluación del desempeño de las mismas, definiendo objetivos e indicadores. Podemos decir que el ejercicio en conjunto de estas acciones conforman la profesionalización. Cabe señalar que ninguna propuesta legislativa encierra o profundiza el concepto de profesionalización usando como sinónimos varios de los elementos que integran su noción.

De acuerdo con los teóricos y los legisladores que han pugnado por reimplantar la reelección legislativa inmediata, los diputados federales podrían realizar de una mejor manera estas acciones, de aprobarse esta reforma, dado que el factor tiempo lo permitiría. Sin embargo, de acuerdo con los teóricos, cabe advertir que la reelección inmediata no es una herramienta exclusiva o

definitiva que garantice la profesionalización de los diputados, ya que en sí misma es considerada apenas como un primer paso. Hasta el momento no existen reglas que determinen un tipo de capacitación con el que deba contar el legislador al ocupar una curul, por lo que el tema de la profesionalización requiere un mayor abordaje, que supera los objetivos de esta tesis.

OCTAVA:

Aun cuando en las iniciativas y autores consultados predomina el entusiasmo por reimplantar la reelección legislativa inmediata, apreciamos que los principales argumentos políticos en su contra son: la formación de cacicazgos; la corrupción; la conducta individualista; la pérdida de la disciplina parlamentaria; la inestabilidad política de nuestro país; la inmovilidad de nuestro sistema político; y, el temor de que una vez aprobada la reelección legislativa, se busque aprobar también la reelección del titular del Poder Ejecutivo, como a inicios del Siglo XX en que se introdujo la restricción.

Estos argumentos han sido contrarrestados por no contar con un fundamento sólido, ya que es observable que aun sin reelección legislativa inmediata, han existido cacicazgos, corrupción y la pérdida de la disciplina parlamentaria está vinculada a convicciones subjetivas, por lo que puede decirse que la reelección consecutiva de legisladores no es la fuente de estos males. Asimismo, la estabilidad política de un país no puede estar determinada solamente por una figura de tipo electoral, ya que en los países donde está permitida la reelección consecutiva de legisladores, no han dado muestra que su inestabilidad política sea ocasionada por este aspecto, y si, por otro lado existen casos en los que la reelección legislativa inmediata ha consolidado al Poder Legislativo.

Tomando en cuenta que las características de nuestro sistema político ofrecen distintas vías a la ciudadanía para tener acceso al poder y evaluar su ejercicio, no es dable decir que la reelección consecutiva de legisladores será un obstáculo para la movilidad de nuestro sistema político, pues el electorado podrá determinar quien permanece o no en los cargos.

NOVENA:

Aun cuando en la teoría y en el ámbito legislativo han sido mayormente las posturas y ventajas en favor de la reelección legislativa inmediata, la propuesta actual para permitir la reelección consecutiva de diputados federales fue desechada en el Senado de la República en la discusión que tuvo lugar el 10 de febrero de 2005.

En esa ocasión, se discutió el dictamen respecto a la iniciativa presentada el 10 de abril de 2003 por parte el Senador Sodí de la Tijera del PRD, en nombre de varios senadores, la cual planteaba en su propuesta central el permitir la reelección de senadores y diputados federales de manera indefinida. Con 50 votos a favor, una abstención y 51 votos en contra, la reforma no fue aprobada. En su mayoría, los votos en contra de la reforma fueron emitidos por senadores del PRI.

DECIMA:

Durante la XIX Asamblea Nacional de este partido, celebrada el 20 de noviembre de 2004, se acordó en forma definitiva que los miembros del PRI no darían más seguimiento a la reelección legislativa inmediata. Esta decisión se hizo constar en los *Programas de Acción* del partido, en su apartado referido a la *Política interior*. Esta postura está respaldada también por el *Código de Ética* del PRI, que en su artículo 21, que data del 2001, aunque la declaración de principios no existe una referencia expresa sobre el tema.

Con base en estos elementos, es dable señalar que los senadores priístas que votaron en contra de la reforma reeleccionista, lo hicieron en seguimiento a estos principios básicos de su partido, no obstante que varios legisladores del PRI, han realizado la mayoría de las iniciativas ante el Congreso para reimplantar la reelección legislativa inmediata, e inclusive posteriores a la fecha de vigencia del Código de Ética.

Asimismo, debe destacarse que la postura del PRI respecto a la reelección legislativa inmediata es contradictoria en sus documentos básicos,

pues señala en su *Declaración de Principios*, que "el PRI no acepta bajo ningún concepto que se limite o restrinja alguna de las expresiones de libertad".

Es importante destacar la influencia que pueden tener, como se ha visto en este caso, las legislaciones internas de los partidos políticos sobre sus militantes, y los alcances que pueden tener en la toma de decisiones políticas dentro de los recintos legislativos. En este sentido proponemos que los partidos políticos en nuestro país inicien un proceso de democratización en su interior, en el que se redefinan los conceptos básicos de democracia, participación y representación.

DÉCIMA PRIMERA:

Restringir la reelección legislativa sin una reflexión contemporánea sobre la necesidad de la participación democrática del pueblo mexicano, es limitar la libertad del voto ciudadano y su control sobre los resultados de la actuación de sus representantes. Los argumentos en favor de la reelección legislativa inmediata deben ser más ampliamente difundidos y explícitos, pues de esta manera la reelección consecutiva de legisladores podrá verse como una herramienta de consolidación democrática y no como un elemento innecesario y nocivo para nuestro sistema político.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
EUA	Estados Unidos de América.
IFE	Instituto Federal Electoral.
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México.
CFE	Comisión Federal Electoral.
LFOPPE	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PAN	Partido Acción Nacional.
PPS	Partido Popular Socialista

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2001
- 2.- Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Edit. Porrúa, 2000
- 3.- Comadira, Julio Rodolfo, "La profesionalización de la administración pública", en *La profesionalización de la función pública en Ibero América*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.
- 4.- Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, España, Edit, Paidós, 2ª Ed., 1993
- 5.- De la Madrid Hurtado, Miguel, *Constitución, Estado de Derecho y Democracia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- 6.- De Secondat, Carlos, Barón de Montesquieu, *El espíritu de las Leyes*, libro segundo, Capítulo II, en *La filosofía en sus textos*, tomo II, Barcelona, España. Julián Marías, Labor, 1963.
- 7.- Durand Ponte, Víctor Manuel, *Ciudadanía y cultura política*, 1993-2001, México, Siglo XXI, 2004.
- 8.- Dworak, Fernando F., *El Legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica y Cámara de Diputados, 2003
- 9.- *Elecciones Vecinales y Procesos de Participación Ciudadana en el D. F.*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 1999
- 10.- García Montaña, Jorge, *El malestar de la democracia en México: elecciones, cultura política, instituciones y nuevo autoritarismo*, México, Plaza y Valdés, 2004.
- 11.- González Chávez, Jorge, *Reelección Inmediata de legisladores*, México, Cámara de Diputados, 2000.
- 12.- Held, David, *Modelos de Democracia*, España, Alianza Editorial, 1992
- 13.- León y Ramírez, Carlos, *La construcción de espacios públicos en la democracia*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2004.

- 14.- Lipjhart, Arend, "Las democracias contemporáneas", en *Modelos de Democracia*, España, Editorial Ariel S.A., 2000.
- 15.- *Los electores en la consolidación democrática: estudio sobre el campo político – electoral en México*, México, Instituto Federal Electoral, 2003.
- 16.- Lujambio, Alonso, *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Edit. Océano, 2000
- 17.- Mejía Lira, José, "Servicio Profesional en la Administración Pública en México" en *Servicio Civil de Carrera en México*, México, Cámara de Diputados, 2004
- 18.- Mendoza Barrueto, Eliseo, *El presidencialismo mexicano: génesis del sistema imperfecto*, México, Fondo de cultura Económica, 1996.
- 19.- Mendoza Barrueto, Eliseo, *Laberintos de la transición de la democracia en México al cambio del siglo*, México, Stammpa, 2001
- 20.- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1997.
- 21.- *México al inicio del siglo XXI: democracia, ciudadanía y desarrollo* (Alberto Nassif, coord.), México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2003.
- 22.- Meyer, Lorenzo, *La democracia mexicana: historia de imposibilidades, dificultades, desencuentros y final feliz*, México, Colegio de México, 2001.
- 23.- Meyer, Lorenzo, *Liberalismo autoritario: las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995.
- 24.- Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis, *Los Sistemas Políticos en América Latina*, México, Edit. Siglo XXI, 1995.
- 25.- Minowa, Shigeru, *Democracia en México y gobernabilidad en relación a las transformaciones de las élites gobernantes*, Tokio, Universidad Sofía, 2002.
- 26.- Muñoz Patraca, Víctor Manuel, *Del autoritarismo a la democracia: dos decenios de cambio político en México*, México, Siglo XXI, 2001.
- 27.- Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés, *Por un gobierno con resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- 28.- Moreno, Alejandro, *El votante mexicano: democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- 29.- Platón, *La república*, col. Nuestros Clásicos, México, U.N.A.M., 1986.

- 30.- Prudhomme, Jean Francois, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, No. 15,1997,
- 31.- Rivera Escamilla, Román Mario, *Apuntes pata una semblanza de la crisis de sistema político mexicano*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1997
- 32.- Rousseau, Jean Jacob, *El contrato social, capítulo II*. Col. Nuestros Clásicos, México, U.N.A.M., 1973
- 33.- Salazar, Luis, *México 2000, Alternancia y transición a la democracia*, México, Ed. Cal y Arena, 2001.
- 34.- Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*; México, Instituto Federal Electoral 2001, 5ª Ed., Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, p.15
- 35.- Sartori, *Teoría de la Democracia*, Vol. I, Madrid, Alianza Editorial, 1999.
- 36.- Sartori Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Vol. II, *Los problemas clásicos*. España, Alianza Editorial, 1987.
- 37.- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Edit. Porrúa, 2002.
- 38.- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Edit. Porrúa, 20ª edición, 1997
- 39.- Urías Germán, Gregorio, *La democracia en México después de la alternancia*, México, Cámara de Diputados, 2003.
- 40.- Uvalle Berrones, Ricardo, "Servicio Profesional y nueva gestión pública en México" en *Servicio Civil de Carrera en México*, México, Cámara de Diputados, 2004.
- 41.- Varios autores, *La profesionalización de la función pública en Ibero América*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002

HEMEROGRAFÍA

- 1.- Arnaut, Alberto, "La no reelección consecutiva de legisladores", en *Crónica Legislativa*, México, Cámara de diputados, año VI, Nueva época, No. 14, abril-mayo de 1997

- 2.- Báez Silva, Carlos, "La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre de 2002
- 3.- Bautista Contreras, Daniel, "El debate sobre la reelección legislativa inmediata", en *Bien común y gobierno*, México, Año 5, núm. 60, noviembre de 1999, pp. 107-108.
- 4.- Campos, Emma, "Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la perversidad de la no reelección" en *Quórum*, México, Cámara de Diputados, Instituto de investigaciones Legislativas, 2ª época, Año V, núm. 38, enero de 1996, Pág. 29
- 5.- Carbonell, Miguel, "Sobre la no reelección legislativa en México: Elementos para el debate", en *Quórum*, México. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Año VII, núm. 63, Noviembre-Diciembre 1998, pp.35-43
- 6.- Carbonell, Miguel, "La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional", en *Crónica Legislativa*, México, Cámara de Diputados, No. 13, 3ª época, marzo-abril de 2000.
- 7.- Castellanos Hernández, Eduardo, "La reelección legislativa inmediata", en *Crónica Legislativa*, México, Cámara de Diputados, núm., 15, 3ª. Época, 1º Julio-28 de agosto de 2000.
- 8.- Castellanos Rueda, Juan Manuel, "La reelección legislativa inmediata", en *Diálogo y Debate*, México, Año 2, núm. 9-10, julio diciembre de 1999.
- 9.- De Andrea Sánchez, Francisco José, "Reelección legislativa consecutiva: Una iniciativa de reforma riesgosa", en *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, año XXV, núm. 103, enero-abril de 2002.
- 10.- Haro Bélchez, Guillermo, "Aspectos Generales del Servicio Civil de Carrera", en *Revista de Administración Pública. El Servicio de carrera en la Administración Pública Mexicana*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Núm. 103, Abril 2000.
- 11.- López Rubí Calderón, José Ramón, "Reforma y consolidación democrática. La reelección legislativa", en *Este País*, México, Año 1, núm. 167, febrero de 2005.
- 12.- Lujambio, Alonso, "La reelección de los legisladores. Las ventajas y los dilemas" en *Quórum*, México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, Año 5, No. 38, enero de 1996.
- 13.- Méndez, José Luis, "La Profesionalización del Estado Mexicano. Esperando de nuevo a Godot", en *Profesionalización del servicio Público*

en México. *Hacia la innovación y la democracia*, México, Universidad Iberoamericana, 2003.

- 14.- Nacif, Benito, "La no-reelección legislativa. Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México", en *Dialogo y debate*, México, Año I, núm. 2, Julio-Septiembre de 1997.
- 15.- Orellana Mayao, Alfredo, "La reelección legislativa, ¿quién decide?", en *Este País*, México, Año 1, núm. 167, febrero de 2005.
- 16.- Pardo, María del Carmen, "Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México", en *El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana. Revista de Administración Pública*, México, Instituto nacional de Administración Pública, núm. 103, abril 2000.

LEGISLACIÓN

- 1.- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Edit. Porrúa, 2004.
- 2.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 2004.
- 3.- Partido Revolucionario Institucional, *Código de ética*, en www.pri.org.mx/estadetulado/html
- 4.- Partido Revolucionario Institucional, Declaración de principios, en www.pri.org.mx/estadetulado/html
- 5.- Partido Revolucionario Institucional, *Programas de Acción*, en www.pri.org.mx/estadetulado/html

DICCIONARIOS

- 1.- Bobbio, Norberto, et. al, *Diccionario de Política*, Tomos A-K y L-Z, México, Siglo Veintiuno Editores, 1995.
- 2.- *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Edit. Porrúa., 2002.
- 3.- *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1999

FUENTES ELECTRÓNICAS

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

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

www.pri.org.mx

OTRAS

Documentos

Conferencia Magistral *La profesionalización del legislador, caso Costa Rica*, Conferencista: Constantino Urcuyo Fournier, en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 11 y 12 de marzo de 2003, México.

Entrevistas

- 1.- Al Lic. Omar Fayad Meneses, por Raúl Bernal Rodríguez, realizada en Pachuca, Hidalgo el 29 de septiembre de 2005, sobre el tema "Reelección Legislativa Inmediata", Disponible en audio casete.
- 2.- Al Lic. Olaf Hernández, por Raúl Bernal Rodríguez, realizada en Pachuca, Hidalgo el 29 de septiembre de 2005, sobre el tema "Reelección Legislativa Inmediata", Disponible en audio casete.

Video

México. La historia de su democracia. Volúmenes I, II y III, serie televisiva producida por Leopoldo Gómez y conducida por José Woldenberg, Televisa S. A. de C. V., México, 2004.

ANEXOS

1. Iniciativas de ley
2. Índice del Diario de Debates del Senado de la República, del 10 de febrero de 2005
3. Instrumento de entrevistas

ANEXOS

1.- Iniciativas de ley; 2.- Índice del Diario de Debates del Senado de la República, del 10 de febrero de 2005; y 3.- Instrumento de entrevistas

1.- INICIATIVA QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA AMPLIAR EL PERIODO DE LAS LEGISLATURAS Y PERMITIR LA REELECCIÓN DE DIPUTADOS; PRESENTADA POR EL DIPUTADO OMAR FAYAD MENESES, PRI.

TURNADA A LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES.

GACETA PARLAMENTARIA, NÚMERO 1225, VIERNES 4 DE ABRIL DE 2003.

El suscrito diputado federal, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de este honorable Pleno la presente:

Iniciativa de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ampliar el periodo de gestión de los diputados federales, así como para permitir la reelección de diputados federales, diputados locales, y de los miembros de los ayuntamientos, presentada por el diputado Omar Fayad Meneses, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los esfuerzos por la democracia del sistema político mexicano, iniciados desde 1988, han generado un cambio en la conceptualización no sólo del sistema político, de la utilización provechosa de los recursos y el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, sino también de la elección, de las funciones de los gobernantes, así como de la conducción política responsable.

Esta nueva forma de percibir al gobierno, ha incidido en los tres niveles de ejercicio del mismo: el federal, el estatal y el municipal. Esto resulta evidente, cuando observamos y comparamos la forma en que se integran el Congreso federal o las Legislaturas de los estados, o bien en la formación pluripartidista de los cabildos dentro del municipio.

Esta conciencia democrática se va gestando con fuertes procesos de rectificación de rumbo, pero siempre con el objetivo y la esperanza de dotar de mayores satisfactores y de una mejor calidad de vida a la población.

Avanzamos, así, en este proceso de transformación, convencidos de que un gobierno democrático es cauce para la participación en el análisis de las cuestiones que a todos interesan y vía para examinar, conciliar y resolver pacíficamente nuestras contradicciones, e impulsar institucionalmente los cambios sociales.

Es por ello que consideramos que en la esencia y garantía de permanencia de esta forma de gobierno, está el actualizarse y enriquecerse a sí misma, superando los procedimientos que le estorban o la convierten en rutina. Sólo a través de la permanente revisión de su práctica cotidiana, alcanzaremos el perfeccionamiento de las normas que rigen nuestra vida colectiva.

En la presente iniciativa, propongo un nuevo avance en el diseño de nuestro sistema político, a fin de cambiar la actual realidad del Congreso de la Unión, de las Legislaturas locales y de otros más que tienen la responsabilidad primaria de dirigir y administrar a los municipios del país, realidades que en su mayoría ya impiden contar con las óptimas condiciones y circunstancias para desempeñar tan altas responsabilidades.

Una de estas, es el vigente mandato constitucional que impide la reelección de los legisladores federales y locales y de los miembros de los ayuntamientos del país, todos actualmente con un periodo de ejercicio de tres años.

A través de nuestra historia, el tema ha tomado diferentes cursos, pero es en 1933, cuando se pretende aglutinar todos los principios de la Revolución Mexicana, elevando a rango

constitucional la no reelección inmediata en las Cámaras federales. Desde entonces, se puede considerar que la reelección de diputados y senadores es sólo relativa.

Sin embargo, este principio ha sido realmente un obstáculo para la profesionalización del Congreso de la Unión, ha contribuido a debilitar el trabajo legislativo y evidentemente, su posición frente al Ejecutivo.

Se dice que no hay parlamento sin parlamentarios. Sin legisladores profesionales, sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los diputados mexicanos no hemos tenido opción alguna para especializarnos en nuestra tarea, tres años es un periodo muy corto para poder capitalizar el aprendizaje y aplicarlo de manera práctica a la tarea compleja que implica el legislar en todas las materias que abarcan cada una de las Comisiones que integran esta Cámara.

Si bien, durante los primeros años de la posrevolución, la reelección se veía afectada por el fundado temor a las prácticas de fraude electoral, en estos momentos, nuestro país, posee instituciones y leyes electorales, que dan mayor confianza a los ciudadanos, y que garantizan procesos limpios en los que se respetan las preferencias electorales de la ciudadanía.

Los efectos de la no reelección inmediata en las legislaturas no distan mucho de los de la absoluta. Los diputados tanto federales como los de las Legislaturas locales son electos cada tres años, en su mayoría no han tenido experiencia legislativa y son inexpertos en las diversas materias y aspectos legislativos, en detrimento de la vida parlamentaria.

La no reelección inmediata de los congresistas mexicanos conlleva en muchas ocasiones a la desatención de las bases electorales. Los ciudadanos señalan que son muy pocos los diputados que regresan a su distrito, que rinden cuentas ante quien los postuló, que explican a la opinión pública su conducta, que se hacen responsables de lo que se hace o deja de hacerse en el ámbito de sus competencias.

La ciudadanía considera que la responsabilidad pública y la rendición de cuentas son valores fundamentales de la democracia que se han perdido con el tiempo en los legisladores.

Por todas estas razones, presento ante este Pleno, una alternativa viable para revertir este complejo escenario, reformando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 51 para ampliar el periodo de ejercicio de los diputados al Congreso de la Unión de 3 a 6 años; y en el artículo 59 para permitir la reelección de los diputados y senadores federales, por una sola ocasión, para un periodo inmediato. De igual forma, planteo la reforma a este mismo ordenamiento en su artículo 115 para permitir una reelección a los miembros de los ayuntamientos del país, y al artículo 116 sobre los diputados de las Legislaturas locales, para el mismo efecto.

Propongo también, introducir un procedimiento innovador para conseguir la renovación parcial de las Cámaras de Diputados y de Senadores, sin que medie proceso electoral alguno. Esto es, los diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, deberán ser sustituidos o ratificados al concluir el tercer año de ejercicio de la legislatura respectiva, conforme a nuevas listas regionales que habrán de ser presentadas por los partidos políticos al Instituto Federal Electoral.

La asignación de estos diputados y senadores por partido político, se efectuará conforme al procedimiento establecido por los artículos 54 y 56 de la Constitución, respetando así la voluntad ciudadana expresada en las urnas, para integrar las fuerzas políticas dentro del Congreso de la Unión.

De esta forma, la sustitución de los legisladores de representación proporcional, dará una genuina oportunidad para que nuevos cuadros políticos puedan integrarse a la actividad parlamentaria, enriqueciéndola y manteniéndola activa y flexible.

Por otra parte, los partidos políticos con representación en el órgano legislativo, tendrán la ventajosa posibilidad de ratificar a quienes se hayan desempeñado de manera competente dentro de su fracción parlamentaria, o bien, sustituir a quienes no ofrezcan ninguna ventaja

comparativa o valor agregado a la discusión y posicionamiento frente a los temas relevantes de la agenda nacional.

Otra razón de enorme peso, para impulsar decididamente esta iniciativa, es que de ser aprobada, liberaríamos al pueblo de México de los onerosos e ineludibles procesos electorales de medio término, que tan sólo en este año nos costarán la enorme cifra de 11 mil 95 millones de pesos.

De ellos, 5 mil 789 millones son para gastos operativos del Instituto Federal Electoral y 5 mil 306 millones para el financiamiento de los partidos políticos.

Tan sólo los 300 candidatos a diputados federales por mayoría, tendrán derecho a gastar un monto máximo de 10 mil pesos diarios cada uno.

Los costos mínimos de campaña aprobados durante este año, fueron fijados por la autoridad electoral en 339 mil 699 pesos para los diputados federales, y 686 mil 699 pesos para los senadores. Peor aún, los gastos de campaña máximos permitidos para diputados de mayoría ascienden a 849 mil 248 pesos.

Ya resulta difícil mantener los niveles de gasto y financiamiento electoral a los que hemos llegado los mexicanos, por cierto, no vistos en ningún otro país del mundo. En total, este año los mexicanos gastaremos más de un mil millones de dólares de presupuesto público, para sostener nuestra democracia.

Ante estas cifras, no debe haber duda alguna, sobre la conveniencia, pertinencia y factibilidad de nuestra propuesta para robustecer la democracia en México, disminuyendo al mismo tiempo, sus altos costos presupuestales.

En general, la ampliación de los periodos permitiría un ahorro al erario público muy importante, que podría ser destinado a otras áreas tan prioritarias para los mexicanos como la salud y la educación, y la reelección permitiría a los diputados que hayan hecho buen papel ganar de nueva cuenta el escaño, ya que sólo los que tuvieran voluntad de servir, oficio y dotes parlamentarias, con el voto decidido y consciente de sus electores, serían quienes logran esta continuidad.

Así, crearíamos una relación más directa entre diputados y electores, generando un gran incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con el electorado.

Se fortalecería la responsabilidad de los legisladores, bajo una representación de mayor temporalidad que aumente su preocupación para desempeñar diligentemente el cargo y no dejar pasar el tiempo de la legislatura asumiendo una actitud pasiva ante los trabajos parlamentarios.

Se obtendría la necesaria profesionalización de los legisladores federales y locales, dado que los trabajos legislativos tienen que ver con materias cuyo conocimiento no se puede adquirir de un día para otro. La complejidad de las sociedades actuales se ha traducido también, en una complejidad de las tareas parlamentarias y de sus productos normativos.

El Congreso de la Unión, al entrar en esta dinámica, estaría en la posibilidad concreta de actuar en tres ámbitos: supervisión real del Poder Ejecutivo, revisión presupuestaria y la eficiente aprobación de las leyes.

Sin duda alguna, los legisladores al asumir nuestra responsabilidad como representantes populares y representantes de las entidades federativas, lo hacemos con el compromiso de abanderar los reclamos de quienes nos eligen; sin obedecer a intereses particulares, de grupo o partidistas, sólo a los intereses del pueblo.

El Poder Legislativo, cada vez más plural, demanda mayor eficacia en el desempeño de sus funciones; es por ello que cada día debemos reafirmar y acrecentar el proceso que nos conduzca a la transformación constante del Congreso de la Unión y de los Congresos locales, en virtud de que deben constituirse en órganos colegiados responsables, instituciones deliberantes, vigilantes y críticas del acontecer nacional y de la labor gubernamental.

En estos mismos términos nos expresamos en torno a los miembros que integran los ayuntamientos del país. Hoy los presidentes municipales, regidores y síndicos, electos popularmente para un mandato de tres años, no pueden ser reelectos para un periodo inmediato.

El municipio es la célula medular de nuestra organización política y social. El papel que ha desempeñado en el desarrollo de la vida nacional a través de las diversas etapas de nuestro acontecer histórico ha sido determinante y el futuro de nuestro país esta condicionado en buena parte por el resultado de las decisiones que adoptemos para resolver los problemas que agobian al municipio y dificultan su desarrollo.

Una de estas decisiones que ahora buscamos impulsar como uno de los cambios más importantes para el futuro del municipio mexicano, es la reelección inmediata de presidentes municipales, síndicos y regidores, a través de la reforma al artículo 115 constitucional. Este viraje nos permitiría aprovechar de mejor manera la experiencia política y administrativa del cuerpo municipal.

El oficio político y la gestión pública municipal en México, están coartados por este precepto constitucional que prohíbe la reelección directa de cualquier miembro del ayuntamiento, perdiéndose así, la continuidad y la especialización de los servidores públicos locales.

La organización administrativa municipal, en muchos casos insuficiente y afectada por las más diversas razones, requiere con urgencia una revitalización que permita la reasignación de recursos orientada a la capacitación de los servidores públicos, para una mejor atención de las necesidades ciudadanas.

Consideramos que parte fundamental de esta revitalización, puede ser generada a través de la reelección municipal, como impulso al desarrollo de estrategias de mediano y largo plazo. Es decir, de una visión moderna e innovadora que refleje los aspectos positivos de los tres ejes de referencia de la nueva gerencia pública municipal.

La eficiencia, como prerrequisito de sobrevivencia, orientando la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen; la eficacia, como método de visualización clara de los logros e impactos que se requieren generar, y como mecanismo de monitoreo para introducir los ajustes oportunamente; y finalmente la legitimidad, como mecanismo permanente de interacción, consulta, y participación de la ciudadanía, y como método que introduce permanentemente los procesos de ajuste, negociación, y acuerdo institucionales necesarios para gobernar.

En el contexto de cambio político y apertura democrática presente en las últimas décadas, el ámbito local de gobierno se ha convertido en un nivel gubernamental estratégico, tanto para mantener los niveles de eficiencia en la gestión pública que la economía y el desarrollo requieren, como para mantener los espacios de gobernabilidad que la nueva relación Estado-sociedad exige. Los municipios juegan ya un nuevo papel en el proceso de reacomodo que las formas estatales y la nueva dinámica, política y social, están generando.

Es conveniente que en México, los protagonistas del sistema político, recapacitemos sobre la reelección y contribuyamos a convertirla en una verdadera opción de cambio institucional para el país y así empezar a ganar posiciones claves para mejorar las formas de gobernar.

Debemos enriquecer las bases de la renovada democracia mexicana, con el fin de buscar el fortalecimiento de los órganos de poder locales como los ayuntamientos y los congresos estatales, y en especial de consolidar un Congreso de la Unión plural, amplio y apto para responder a una sociedad también heterogénea, pues ello implica seguir siendo con éxito, el foro en el que se diriman pacíficamente las contiendas sociales y políticas.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de este honorable Pleno, el presente proyecto de:

Iniciativa de decreto por el que se reforman el artículo 51, 59, el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 y el párrafo segundo de la fracción II del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ampliar el periodo de gestión de los diputados federales, así como para permitir la reelección de diputados federales, diputados locales, y de los miembros de los ayuntamientos.

Artículo Primero. Se reforma el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada seis años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

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

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

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

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

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

Artículo Tercero. Se reforma el párrafo segundo, de la fracción I, del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. ...

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, indirecta, o que por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, podrán ser reelectos una sola vez, para un periodo inmediato.

...

...

II. a X.

Artículo Cuarto. Se reforma el párrafo segundo de la fracción II del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116.- ...

...

I. ...

II. ...

Los diputados a las legislaturas de los estados podrán ser reelectos una sola vez, para un periodo inmediato.

...

III. a VII.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día primero de julio de 2006.

Segundo. Se derogan todas las demás disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dip. Omar Fayad Meneses (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 3 de 2003.)

2.- INICIATIVA CON PROYECTO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 59 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE REELECCIÓN LEGISLATIVA, PRESENTADA POR EL SENADOR DEMETRIO SODI DE LA TIJERA ANOMBRE DE VARIOS SENADORES.

C. C. Secretarios

H. cámara de Senadores

LVIII Legislatura

P R E S E N T E S

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

EXPOSICIÓN DEMOTIVOS

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

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

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

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

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

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

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

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

Sin duda, una disposición muy similar a la que hoy se encuentra vigente. Aunque no debemos de perder de vista que la Ley suprema de 1814 depositó las funciones del Congreso en una sola cámara: la cámara de diputados; quines eran electos en forma indirecta a través de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Además de esto, es necesario recordar que el Congreso tenía entre sus atribuciones la de elegir a los miembros del gobierno, a los del Supremo Tribunal de Justicia, a los del Tribunal de Residencia y a los secretarios de estas corporaciones.

Por lo que respecta a la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, no existió impedimento alguno para la reelección inmediata de los legisladores. En este sentido, el artículo 8º de esa carta Magna señalaba que la cámara de diputados estaría integrada por "*representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los Estados*". Mientras que el artículo 25 establecía que los dos senadores por cada estado serían "*elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años*". En esta época, las entidades federativas siguieron los lineamientos generales por el texto fundamental de 1824, aceptando la reelección de los diputados locales.

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

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

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

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

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

Esta constitución suprimió originalmente al Senado y depositó el ejercicio del poder legislativo en la Cámara de Diputados, determinando que tales legisladores serían electos en su totalidad cada dos años, de forma indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto en los términos dispuestos por la ley electoral. Posteriormente, una reforma promovida por el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, impulsó la restauración de la Cámara de Senadores y la vuelta al bicameralismo. La reforma correspondiente, aprobada y publicada en 1874, estableció que el Senado se renovaría por mitad cada dos años y que la elección de sus miembros sería indirecta en primer grado.

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

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

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

Tal limitación, provino de una reforma al artículo 59 constitucional impulsada desde el comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario. Según este partido, la reforma era producto de una acertada concreción del sentir general casi unánime, de las grandes masa revolucionarias, quines opinaban que los "hombres y grupos políticos encargados de la vida del país y de sus administración no debía perpetuarse bajo ninguna circunstancia". Para el PNR, la nueva medida posibilitaría a un gran número de ciudadanos que se encontraban al margen de toda actividad política "tomar parte activa en la renovación de los diferentes órganos del poder".

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

Como bien subrayan algunos especialistas, desde aquel momento la disposición ha significado un extraordinario obstáculo para la profesionalización de los legisladores y particularmente de los diputados de la cámara baja mexicana. Resulta evidente que un periodo legislativo es muy corto para que un legislador pueda reforzar sus conocimientos sobre los problemas nacionales e internacionales, ni su capacidad para legislar en beneficio de la colectividad. Sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los legisladores mexicanos no han tenido incentivo alguno para especializarse en sus tareas. Desde sus perspectivas, este fenómeno ha sido determinante en el debilitamiento de las tareas legislativas y de control que debería llevar a cabo el Congreso.

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

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

De forma paralela a este proceso de desvinculación política entre representantes y representados ocurrió otro, en sentido inverso, que estimuló y aumentó la responsabilidad de los legisladores, pero frente al Poder ejecutivo y a su partido. En un diseño político que contempla la no reelegibilidad en el cargo, el legislador ha preferido mantener una relación más estrecha con su partido que con su electorado, ya que sabe que al terminar su periodo dependerá en gran medida del propio partido el camino que seguirá su carrera política.

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

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

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

Por último es importante resaltar que después de la reforma de 1933, la reelección legislativa permaneció ausente por mucho tiempo del discurso político de la nación. Debieron pasar más de treinta años para que el tema fuera de nueva cuenta objeto de su debate.

El 13 de octubre de 1964, la fracción parlamentaria del entonces Partido Popular Socialista en la Cámara de Diputados, encabezada por Vicente Lombardo Toledano, presentó una iniciativa de reforma al artículo 54 de la Constitución al que agregaría una fracción sexta para restablecer la posibilidad de reelección continua de los diputados.

La iniciativa hacía una amplia referencia a los planteamientos antireeleccionistas de Flores Magón en 1906 y de Madero en 1910, subrayando que en ambos se aludía al Presidente de la República pero no a los miembros del Congreso, también contenía una referencia general a todos los países, porque permitían la reelección de los legisladores. La reelección, agregaba, era indispensable para que los legisladores adquirieran experiencia.

Aun cuando dicha propuesta fue rechazada por el Senado finalmente archivada después de ser devuelta a la legisladora, en términos reales abrió la puerta para la parición de nuevas iniciativas y propuestas en la materia.

Ahora bien, en el plano del derecho comparado se puede observar que casi la totalidad de las democracias modernas aceptan la reelección inmediata de los parlamentarios. Lo cierto es que únicamente dos países en el mundo contemplan en sus textos constitucionales limitaciones en este tema: México (Art. 59) y Costa Rica (Art. 107).

En el caso de América Latina, la reelección está implícita en el silencio de la Ley en Brasil, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Mientras que en Argentina (Art. 42); Bolivia (Art. 57); Colombia (Art. 101); Chile (Art. 47), Ecuador (Art. 57); El Salvador (Art. 124); Guatemala (Art. 162); Haití (Art. 92) y Paraguay (Art. 136), se establece con claridad que los diputados o representantes son reelegibles.

Por otro lado, en Estados Unidos existe una amplia tradición en materia de reelección legislativa y nunca ha prosperado un solo intento por limitar el número de éstas. De hecho recientemente Carolina del Norte contaba con un senador de 50 años de carrera y 98 años de edad.

En el México actual, donde la competencia electoral nos permite la alternancia y existen las condiciones de certeza, imparcialidad y legalidad en los procesos, oponerse a la reelección de Diputados, Senadores y legisladores locales es apostar a la continuación de un sistema que ya no responde a las expectativas del país y de los ciudadanos. Además bajo esta nueva realidad política, la reelección no podría llegar a favorecer la formación de pequeñas élites

parlamentarias y mucho menos eternizar a los legisladores, como han llegado a pensar algunos.

Con la reelección se crearía una relación estrecha entre el legislador y sus electores, capaz de trascender el momento de las campañas electorales y de cerrar la enorme brecha que existe entre los ciudadanos y los poderes públicos. En palabras de Miguel Carbonell esta relación "se mantiene e incentiva porque el legislador sabe que, al concluir el periodo para el que fue electo, deberá rendir cuentas a sus representados, si quiere permanecer en su puesto. Ello lo motiva a mantener un mayor contacto con su electorado y a gestionar mas diligentemente los asuntos de su interés".

Aunado a lo anterior, se fortalecería la responsabilidad de los legisladores quienes tendrían que actuar mucho más responsablemente en su cargo que si no tuvieran que rendir cuentas a sus representados. Si un legislador ha sido electo en un distrito y quiere reelegirse, tendrá que explicar su conducta a sus representados mediante argumentos, cifras y liderazgo.

La reelección sería un factor determinante para profesionalizar la carrera legislativa. No debemos olvidar que los legisladores solo 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 tiene mayor dominio de las funciones propiamente legislativas y de control que se llevan a cabo desde sus órganos de representación. Como señalan algunos, "los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria consultan archivos de comisiones (no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura) y tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores especializados. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias las que legislan".

Por otra parte, la presencia de legisladores experimentados propiciaría una mayor estabilidad en las relaciones ejecutivo-legislativo que se trasladaría al sistema político en general. Asimismo fortalecería la influencia de los mismos, ya que al tener mandatos sucesivos permitiría que surjan figuras políticas que se consoliden frente al electorado y sobre todo frente a los otros poderes y en particular frente al Ejecutivo Federal.

La reelección inmediata genera una racionalidad distinta dentro del sistema político, ya que esta diseñado para proporcionarle al mismo un mecanismo de contrapeso al Poder Ejecutivo.

Además la reelección legislativa permitiría que dentro de la agenda política y legislativa aquellos proyectos de largo aliento como, por ejemplo, la Reforma Energética, Federalismo, Política social de Estado, Reforma Fiscal Integral y la Reforma del Estado pudieran desahogarse con mayor facilidad ya que fomentaría la consolidación de consensos de largo plazo. La continuidad misma de los trabajos legislativos se vería estimulada, generando en esos temas verdaderas políticas de Estado.

Hoy, cuando el sistema presidencialista ha demostrado ser disfuncional ante un escenario político marcado por la dispersión del poder, resulta fundamental contar con un congreso fuerte, eficiente y eficaz, que realice de forma integra sus tareas legislativas y de control, y que sea capaz de convertirse en un espacio privilegiado para la creación de acuerdos y consensos, como elementos básicos de la gobernabilidad democrática que el país requiere. En gran medida, todo ello será posible si contamos con legisladores experimentados, cercanos sus electores, responsables e independientes. La reelección legislativa inmediata es un tema central de la reforma institucional en México; un tema que ha sido ampliamente comentado al interior de la Comisión Especial para la Reforma del estado en el Senado de la República por lo que consideramos conveniente presentarlo a consideración de esta cámara.

Cabe señalar que una reforma de esta naturaleza debe acompañarse de otras reformas fundamentales. En tal sentido, resulta indispensable fortalecer los mecanismo de difusión y comunicación del Poder Legislativo, a fin de que los representantes populares, puedan tener un mayor dialogo y cercanía con los ciudadanos. La realidad es que tiene que existir un equilibrio

en la disponibilidad del uso de los medios electrónicos de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el poder Legislativo.

Asimismo es necesario que los partidos políticos adopten mecanismos de apertura interna para permitir la circulación y movilidad de sus cuadros políticos.

Finalmente deseamos resaltar que no estamos de acuerdo con la reelección del Titular del Poder Ejecutivo y que la presente propuesta de reforma no debe ser tomada como argumento para promoverla.

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

PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO UNICO.- Se reforma el artículo 59 y se deroga el párrafo segundo de la fracción II del artículo 116, ambos de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 59: Los Senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el período inmediato.

Artículo 116.- ...

I...

II...

(Se deroga el segundo párrafo)

...

III. a VII. ...

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Los legisladores federales y los miembros de las legislaturas locales que participen el proceso de esta reforma no podrán ser reelectos para la siguiente legislatura inmediata a la de la aprobación del presente Decreto.

Suscriben:

Demetrio Sodi de la Tijera
Genaro Borrego Estrada
Jorge Zermeño Infante
Raymundo Cárdenas Hernández
Emilio Gamboa Patrón
Juan José Rodríguez Prats
Rodimiro Amaya Téllez
Netzahualcóyotl De la Vega
Javier Corral Jurado
María del Carmen Ramírez García

Oscar Luebert Gutiérrez
Felipe de Jesús Vicencio Álvarez
Jesús Ortega Martínez
Fauzi Hamdam Amad
Silvia Hernández Enríquez
César Jáuregui Robles
Georgina Trujillo Zentella
Rutilio Escandón Cruz
Luisa María calderón hinojosa
Ismael Alfredo Hernández Deras
Armando Cavaría Barrera
César Camacho Quiroz
Elías Miguel Moreno Brizuela
Guillermo Herrera M.

**Índice del Diario de Debates del Senado de la República, del 10 de
febrero de 2005**

- Oficio de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en respuesta al Acuerdo de la Cámara de Senadores del 14 de diciembre de 2004, por el que se exhorta a esa dependencia a ser un minucioso revisor en el otorgamiento de las autorizaciones para el proyecto de la instalación y operación de plantas regasificadoras de gas natural licuado en el corredor Tijuana-Rosarito-Ensenada, en el estado de Baja California.
- Oficio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en respuesta al Acuerdo de la Cámara de Senadores del 7 de diciembre de 2004, relativo a la construcción, ampliación y señalización en el tramo carretero Tulum-Playa del Carmen, municipio de Solidaridad, Quintana Roo, así como a la construcción de pasos peatonales que comuniquen a los centros de población de Chemuyil, Akumal, Puerto Aventuras, Tulum y ciudad de Playa del Carmen.
- Oficios de las Secretarías de Desarrollo Social y de Salud, en respuesta al Acuerdo de la Cámara de Senadores del 14 de diciembre de 2004, por el que se exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal a revisar los mecanismos por los que se integran los padrones de beneficiarios de los programas de la política social, de manera que atiendan efectivamente a la población más vulnerable de la sociedad.
- Oficio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en respuesta a los Acuerdos de la Cámara de Senadores del 14 y 21 de septiembre de 2004, relativos a los contratos de obra en los tramos carreteros Mexicali, Baja California-San Luis Río Colorado; y Mérida-Kantunil, en los estados de Baja California y Yucatán, respectivamente.
- Solicitudes de permiso para aceptar y usar condecoraciones que confieren gobiernos extranjeros.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Pág. 10

- Remite informes trimestrales sobre la ejecución del presupuesto, la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública correspondientes al Cuarto Trimestre de 2004; los montos de endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal y el costo total de las emisiones de deuda interna y externa, a diciembre; informe sobre la recaudación federal participable; y los conceptos que integran la intermediación financiera.

CAMARA DE DIPUTADOS

Pág. 10

- Remite las siguientes minutas con:
 - Proyecto de Decreto por el que se adiciona el Libro Segundo, el Título Vigésimo Séptimo, de los Delitos Deportivos, al Código Penal Federal.
 - Proyecto de Decreto que reforma la fracción X del artículo 7 y adiciona dos párrafos al artículo 2 de la Ley General de Educación.

LEGISLATURAS

Pág. 13

- La del Congreso del Estado de Aguascalientes, remite Acuerdo solicitando la realización de una consulta pública nacional a fin de que se analicen las iniciativas planteadas para regular lo relativo a la producción, distribución, comercialización, control, fomento y bioseguridad de los productos transgénicos.

COMUNICACION

Pág. 13

- De los CC. Senadores integrantes de la delegación de México que asistió a la Reunión de la Conferencia Parlamentaria de la Organización Mundial de Comercio y a la visita al Parlamento Europeo.

EXCITATIVAS

Pág. 13

- Del C. Senador Raymundo Cárdenas Hernández, del grupo parlamentario del PRD, en relación con las iniciativas en materia electoral, presentadas el 10 de octubre de 2002 y 11 de noviembre de 2004.

- Del C. Senador Joaquín Montaña Yamuni, del grupo parlamentario del PAN, en relación con la iniciativa de reformas al artículo 217 de la Ley de Amparo.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTICULOS 41 Y 116 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

Pág. 19

(Presentada por el C. Senador César Jáuregui Robles, a nombre propio y de los Senadores Carlos Chaurand Arzate y Raymundo Cárdenas Hernández)

- Se da cuenta con la iniciativa y se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Segunda.

INICIATIVA CON PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LAS BASES PARA EL OTORGAMIENTO DE APOYOS Y ESTIMULOS QUE BRINDA EL GOBIERNO FEDERAL

Pág. 32

(Presentada por el C. Senador Fauzi Hamdán Amad, del grupo parlamentario del PAN)

- Se da cuenta con la iniciativa y se turna a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Salud y Seguridad Social; de Desarrollo Regional; y de Estudios Legislativos.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 53, PARRAFO TERCERO, DE LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION

Pág. 44

(Presentada por el C. Senador Adalberto Arturo Madero Quiroga, del grupo parlamentario del PAN)

- Se da cuenta con la iniciativa y se turna a las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial; y de Estudios Legislativos, Primera.

PERMISO PARA PRESTAR SERVICIOS

Pág. 47

(Dictamen de primera lectura)

- Se da cuenta con el dictamen suscrito por la Comisión de Gobernación.

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTICULOS 59, Y 116 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Pág. 49

(Dictamen de segunda lectura)

Instrumento de la entrevista

1.- La reelección legislativa inmediata, ¿afectaría a la democracia representativa?

2.- ¿A que atribuye usted la negativa de las principales fuerzas políticas a la reelección legislativa inmediata siendo que integrantes de las mismas han presentado iniciativas de ley al respecto?

3.- En su opinión ¿en que afecta la reelección legislativa inmediata al interior de los partidos?

4.- ¿Cuáles serían las características de un diputado profesional?

5.- El comportamiento actual de diputados suplentes que se postulan como propietarios o de propietarios que se eligen por otro distrito u otra modalidad, ¿puede considerarse como reelección?

6.- Si en los estudios recientes sólo un 13% de los legisladores han sido beneficiados con carreras legislativas prolongadas, ¿en que modificaría la reelección legislativa este diagnóstico?

7.- ¿Los estatutos de su partido determinan reglas para la renovación de élites parlamentarias?

8. De la gama de iniciativas que propone la reelección legislativa inmediata, ¿cuál sería la que aglutinaría mayor consenso?

9.- Dado el actual antagonismo entre el Legislativo y el Ejecutivo, ¿podría la reelección legislativa en el futuro solventar este problema?

10.- Además de la reelección legislativa inmediata, ¿qué otras alternativas pueden proponerse para que un legislador se profesionalice?