

PROYECTO DE TESIS

A. Introducción

Nada permanece, todo cambia: son palabras que rigen el curso de la naturaleza. Entonces, ¿porque contradecir esta ley natural no adaptando las instituciones constitucionales a las condiciones siempre cambiantes de la sociedad mexicana? Específicamente, es el poder legislativo, una de las estructuras principales dentro de la forma representativa de gobierno, la que ha permanecido fiel a las viciadas costumbres antidemocráticas del pasado. Esta reticencia al cambio ha resultado en la creciente debilidad de dicho órgano al no contar con una total autonomía y al proyectar una negativa imagen ante la sociedad.

La presente tesis estudiará la figura de la no reelección en el poder legislativo mexicano para determinar la manera en que dicha prohibición ha afectado la función legislativa. Un estado que se ha proyectado en la incapacidad del órgano de llevar a cabo las facultades de supervisión y creación de leyes constitucionalmente otorgadas al mismo. Este análisis culminará con una propuesta de enmienda constitucional, en la cual se presenta como punto cardinal de cambio, la abolición de la figura de la no reelección aplicada al poder legislativo tanto a nivel federal, como local.

Ahora, ¿dónde radica la importancia de este estudio, basado en el Poder Legislativo? A decir del Diputado Carlos Medina Placencia, el Congreso es la pieza más sofisticada que la inteligencia política ha creado a lo largo de su historia. Continúa diciendo que “todo parlamento que proyecte el ideal para el que ha sido constituido tiene como

atributo fundamental el integrar en su seno la diversidad de puntos de vista, valores, principios, intereses y opiniones que conforman el complejo entramado de la sociedad.”¹

Una de las cualidades del sistema de representación es precisamente la armonización de las diversas perspectivas que sobre la cosa pública se desarrolla la sociedad. Así, el parlamento no sólo es pieza política fundamental de la modernidad, sino es también un aparato social indispensable para encauzar la diversidad de expresiones del conglomerado humano. Según Medina Plascencia “El Congreso es el estabilizador de las energías sociales. Sin éste, se produciría un disparo hacia expresiones antagónicas como son el autoritarismo o un desorden anárquico, provocado por el desbordamiento de los intereses en el que el del más fuerte seguramente tendería a prevalecer.”

Lo que es más, la tradición autoritaria que imperó en México durante siete décadas “inhibió la participación democrática de los diferentes grupos políticos de oposición, dando como resultado un diseño imparcial y faccioso de las diversas instituciones públicas, incluido el Poder Legislativo, provocando con ello un lento progreso de la reforma del Estado.” (Ibíd.)

Ahora bien, respecto del ambiente político que se percibe en la sociedad actual. El término “democracia” parece estar en boga a partir de la transición pacífica del poder ejecutivo federal, donde el Partido Revolucionario Institucional fue removido legítimamente por el Partido Acción Nacional tras setenta años de hegemonía. Este

¹ Plascencia Medina, Carlos. “La Redefinición del Congreso”. Quórum. Año IX. No. 70. Enero-febrero 2000. P.24.

histórico acontecimiento logró sembrar en las conciencias de los mexicanos la esperanza de la materialización del estado democrático tradicionalmente evocado desde su nacimiento como nación soberana.

Sin embargo, esta democratización sólo se ha cumplido parcialmente. Los dirigentes del estado mexicano siguen paralizando el progreso político y social de la nación con actitudes pasivas y conformistas, protegiendo intereses personales o partidistas, poniendo en segundo lugar los intereses del pueblo al cual representan y que raramente buscan el mejoramiento constante de su fuente de trabajo. Es tiempo de dejar de lado ideologías historicistas, tabúes políticos e intereses partidistas para fortalecer las instituciones del país, siendo la reforma más obligada la propuesta para el órgano legislativo.

Es precisamente el Congreso mexicano, una de las instituciones que han sufrido mayores efectos en detrimento a su eficacia, funcionamiento y reputación. El trabajo legislativo en México se ve empañado por la improvisación de sus actores, además de la falta de información y preparación de los mismos. Los legisladores mexicanos, lejos de profesionalizarse en su labor, especializándose en determinadas áreas o dedicando su tiempo a comités, llegan al término de sus mandatos conoedores de todo y sabedores de nada. Situaciones como éstas han llevado a los representantes de la unión a olvidarse de sus obligaciones constitucionales como vigías de los intereses y necesidades de la sociedad.

Más allá de las manifiestas torpezas, ambiciones desaforadas e irresponsabilidades de nuestra clase política, el fondo del problema radica en la falla del diseño institucional de nuestra incipiente democracia. Algo, que la preocupación exclusiva por los procedimientos

electorales y peor aún, por la simplista y equivocada idea que identificaba el cambio democrático con la derrota del PRI, impidieron reconocer una circunstancia total: el sistema político mexicano estaba organizado bajo el supuesto de que sólo el partido oficial podía gobernar, lo que ocasionaba fuertes riesgos en el caso de que se diera la alternancia.²

Es por éstas y otras razones tales como la falta de responsabilidad de los legisladores mexicanos y una virtual desvinculación con el electorado por lo que la sociedad relega a sus representantes a un papel casi imperceptible dentro de sus formas de vida. Al presente, los ciudadanos acuden a las urnas durante los periodos de elecciones legislativas con total desinformación tanto personal como ideológica de los contendientes, con la única convicción, casi religiosa, de votar por tal o cual partido político únicamente por tradición.

II. **Delimitación del Tema**

1) *Límite Temporal y Espacial*

Para la elaboración del presente trabajo de investigación se tendrá como base la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se investigarán las diversas iniciativas de ley emanadas de la Cámara de Diputados en diferentes legislaturas, siendo la más reciente la propuesta por el Partido Acción Nacional en febrero de 2004. También se estudiarán diversas fuentes provenientes de reconocidos doctrinarios en materia constitucional, política y social de México y otros países.

² Carrión Salazar, Luis. “¿Hacia la descomposición democrática?” Nexos. México, Distrito Federal. Agosto 2004. Pp. 13

2) *Marco Teórico, Jurídico y Conceptual*

La materia en la cual se enmarca el estudio de la no reelección legislativa en México es la constitucional. Se realizará un análisis de la forma en que la prohibición de la reelección inmediata afecta el funcionamiento del órgano legislativo, y su relación con los electores. Además de la importancia de lograr un equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo. Así como también algunos aspectos de la ciencia política, materia estrechamente vinculada con el derecho.

Se analizará la forma de gobierno del estado mexicano, la cual está preceptuada en el artículo 40 constitucional el cual menciona que “es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa, federal, compuesta de estados libres y soberanos pero unidos en una federación”. Este precepto constituye la base de la presente investigación.

Respecto del sistema de gobierno republicano, Aristóteles en la *Política*, indica que son esenciales a toda Polis los “órganos deliberativos”, entendiéndose por esto la función legislativa. Sin embargo, tal como lo encontramos en el pensamiento moderno, fueron Locke y Montesquieu los pensadores que lograron dar una base jurídico-científica, al profundizar y exponer en su completo alcance, la teoría de las funciones del estado y su respectiva división.³

Por su parte, la separación de poderes se encuentra enmarcada en la legislación mexicana en el artículo 49 constitucional como sigue:

³ Camargo, Pedro Pablo. Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México. Universidad Nacional Autónoma de México. México, Distrito Federal, 1965. P. 62 y ss.

“El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Debe mencionarse que del equilibrio de poderes y de la delimitación de las competencias de los órganos estatales, resulta un beneficio indudable en favor de los ciudadanos, de su libertad y de su seguridad. Al quedar perfectamente delimitado el marco de competencia de la actividad estatal, los ciudadanos quedan asegurados contra las acciones desorbitadas del poder del Estado, pues éste tiene que manifestarse a través de las normas generales, es decir, a través de las leyes emanadas de un órgano estatal encargado de dicha función. (Porrúa: 394)

La tesis mexicana, y que han seguido las constituciones estatales, es que no hay tal división de poderes, sino que existe un solo poder: el supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; lo que está dividido es el ejercicio del poder. Cada rama del poder –los poderes constituidos: legislativo, ejecutivo y judicial- es creada por la propia Constitución, la que les señala sus facultades y competencia. Otra característica constitucional es la referente a la colaboración que debe haber entre los tres poderes de la unión, lo que quiere decir que dos o tres de estas ramas pueden compartir la competencia de algunas facultades expresamente otorgadas.⁴

Ahora, parte de la crisis del sistema político de la actualidad es la errada concepción que se tiene del principio democrático. Se entiende por democracia la forma política en que

⁴ Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Ed. Porrúa – UNAM. México, Distrito Federal, 1996. P.452.

el titular de la suprema autoridad es el pueblo y no el soberano como en la forma autocrática. En otras palabras, la democracia consiste en que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”, tal como lo enuncia el párrafo tercero del artículo 21 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, proclamada por la Asamblea de las Naciones Unidas en París, 1948. (Ibíd.)

De la misma forma, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Ciencias Jurídicas menciona:

“Democracia (del griego *demos*, pueblo y *kratos*, fuerza, poder, autoridad): Doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos –principio que enuncia la frase célebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo-. Régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio.⁵

Andrés Serra Rojas la define como “un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones”. Dicha definición, refrenda lo enunciado en el artículo tercero de nuestra Carta Magna, el cual establece que se considera 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”.⁶

⁵ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Ciencia Jurídicas. Editorial Porrúa-UNAM. México, Distrito Federal, 1998. P. 892.

⁶ Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Ed. Porrúa. México, Distrito Federal, 1988, P. 591.

Así pues, en un régimen democrático las decisiones de gobierno quedan sujetas a un orden jurídico que atiende a la voluntad popular ejercida por quienes pueden y deben decidir, o sea quienes tengan capacidad e interés para hacerlo. A la manera de Kelsen, la democracia es aquél régimen de gobierno en el que existe libertad política o auto dominación, es decir, se está sujeto a un orden jurídico. (Ibíd.)

Ahora, de acuerdo al principio de representación, contenido en el artículo 40 constitucional como parte del régimen de gobierno mexicano. La representatividad política, es el producto de una forma de gobierno en que la nación designa un grupo de entre sus propios gobernados para que en su nombre manifiesten la voluntad estatal y participen en la creación del orden jurídico. (Garza: 54)

Consecuentemente, la función representativa es el vínculo que existe entre los votantes y los integrantes del cuerpo legislativo. Esta función engloba a la formación de leyes en dos sentidos: por un lado se tiene el campo social donde se generan las demandas (proceso legislativo) y es resuelto por las decisiones jurídicas tomadas en el congreso; y por el otro se manifiesta en el campo formal orgánico en el que concurre la secuencia legislativa a través del procedimiento legislativo.⁷

Como última parte del sistema de gobierno mexicano se encuentra el federalismo. Éste principio consiste en la técnica para organizar el poder público por medio de la delimitación de competencias y con referencia a las distintas demarcaciones territoriales

⁷ Valencia Escamilla, Laura. "Modernidad Institucional y Cambios en la Función Parlamentaria". Revista Constitucional. UNAM. México, Distrito Federal. Número 7.

por las que se conforma el país, pero otorgando autonomía dentro de las mismas. El instrumento jurídico por el cual se delimitan las competencias de los órganos gubernamentales, es el pacto federal, consagrado en los artículos 117, 118 y 124 constitucionales. (Ibíd.)

En otro orden de ideas, los derechos políticos otorgados a la ciudadanía en cuanto a su contenido y alcance forman parte integral, tanto de la Constitución que rige al pueblo mexicano, como de la legislación internacional. Por ejemplo, el artículo 21 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, consagra los siguientes derechos, considerados como “derechos democráticos” o “derechos políticos fundamentales”:

1. “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresara mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.” (Camargo: 26)

El precepto anterior y otros como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la Conferencia Internacional Americana en 1948, de la cual México forma parte, enuncian derechos democráticos y políticos, entre otros como: el derecho de dirigir individualmente o en forma colectiva, peticiones a las autoridades; el derecho de formar y organizar partidos políticos; el derecho de asociación, etcétera. Añade que la observancia o desconocimiento de los mismos por parte de la autoridad, funcionan como indicadores del nivel democrático alcanzado por los distintos países. (: 27)

En particular referencia a los derechos de participación ciudadana en el gobierno, arribamos al tópico base de nuestra investigación: la reelección de legisladores. Para su correspondiente análisis, se deben establecer ciertos criterios que permitan construir una definición para reelección. Se define como “la repetición del mandato para el cual un representante popular es electo a un periodo posterior en el mismo cargo, no importando si esto se da de manera inmediata o discontinua”. (Bardán: 6)

Entendemos por representantes populares a los reconocidos por nuestro marco legal y político: Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales, Diputados locales, Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores. Lo anterior es importante porque, como ya se mencionó, la reelección está contemplada implícitamente en el caso de los legisladores y los presidentes municipales, de tal manera que tengan posibilidad de ser reelectos de manera discontinua. (Ibíd.)

Por su parte, al adentrarse a las instituciones que forman el sistema político nacional, encontramos que el Congreso de la Unión es un órgano del estado mexicano y como tal queda situado dentro del derecho constitucional y de la ciencia política, materias complementarias una de la otra. Así pues, los roles o modelos de comportamiento, cuyo conjunto constituye la cultura de un grupo social, están unidos unos a otros en forma de instituciones, organizaciones y sistemas. Siendo el parlamento un sistema de roles, una institución, sus miembros tienen derechos y obligaciones, implican actitudes y actividades dirigidas a ciertas funciones. El sustrato material de la institución (instalaciones, edificios,

reglamentos, etcétera) sirve para precisar la definición de sus roles y permitir que se cumplan efectivamente.⁸

Duverger cita una definición al término de instituciones al decir que son: “el conjunto de las normas o estructuras fundamentales de organización social, tal como son establecidas por la ley o la costumbre de un grupo humano” y complementa diciendo que no son solamente formas o estructuras d organización social: son también representaciones colectivas que siempre se valoran en alguna medida y esa valoración constituye un elemento esencial de su eficacia. La legitimidad, su conformidad con el sistema de valores de un grupo dado, es un fundamento de su existencia. (Ibíd.)

El parlamento, dice Duverger, es una institución política debido a que son relativas al poder en el Estado. Cada una de ellas está coordinada con las otras y en conjunto forman un sistema. En consecuencia llamamos “régimen político” al subsistema constituido por el conjunto de la instituciones políticas de un sistema social. (régimen presidencialista, parlamentario, etc.) Por tanto, las instituciones políticas pueden estudiarse desde dos perspectivas: por una parte en sí mismas, en tanto que forman un subsistema propio o régimen político; por otra, están estrechamente ligadas a los demás elementos del sistema social, de cuyo conjunto aseguran su coordinación y regulación (Ibíd.)

En cuanto al ejercicio del poder legislativo entendido como función pública, es decir, como actividad que se manifiesta en elaborar leyes o normas jurídicas generales,

⁸ Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ed. Ariel. Barcelona, España. 1992. P. 30 y ss.

abstractas e impersonales, la historia nos revela que siempre ha existido un fenómeno de colaboración entre diferentes órganos en aquellos pueblos en que en determinadas épocas de su vida política no estuvieron sometidos a una voluntad unipersonal o autocrática. En otras palabras, dicho poder no se solía depositar en un sólo individuo, sino en diversas entidades o funcionarios que concurrían en la elaboración legislativa. Debido a esto, se entiende que ya se practicaba, con antelación a la proclamación del principio de división o separación de poderes como postulado característico de todo régimen democrático, pues los poderes o funciones legislativas, ejecutivas y judiciales se desempeñaban en distintos órganos en los diferentes sistemas de gobierno, a excepción de aquellos estados monárquicos absolutistas.⁹

Para corroborar estas aseveraciones, cabe recordar brevemente la historia política de Atenas, cuyo derecho público, aunque constituido por diferentes legislaciones dictados por distintos gobernantes, tradujo claramente esta división funcional. En la democracia ateniense, cuyo máximo florecimiento se alcanzó durante el gobierno de Pericles, la autoridad soberana era la asamblea popular o “*ecclesia*”, integrada únicamente por los ciudadanos (hijos de padre y madre ateniense). A ella correspondía la elaboración de leyes, o sea la función legislativa, habiendo la costumbre de que cada ley llevara el nombre de su proponente, quien durante un año contraía la responsabilidad de sus consecuencias. Para moderar la actividad legislativa de la “*ecclesia*” se creó en Atenas, durante el siglo V (antes de Cristo), el organismo llamado Senado o “*Bulé*”. Así, es como se da origen a sistemas bicamerales como el mexicano, permitiendo al Senado tener ponderación

⁹ Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, Distrito Federal, 1973. P. 691.

legislativa y política, pues antes de que una ley votada por la asamblea fuera puesta en práctica, debía someterse a su consideración, pudiendo confirmarla o rechazarla. (Ibíd.)

Sin embargo, el parlamento, *per se*, surgió en la Edad Media como una asamblea estamental (clero, nobleza, militar y ciudadanos) con el propósito de autorizar gastos de guerra al monarca a cambio de privilegios y concesiones. En esta dirección podemos mencionar el Parlamento inglés, los Estados Generales franceses, las Cortes españolas y las dietas alemanas, así como de otros países de Europa central.¹⁰

Pasando a la función del Legislativo y a las distintas facultades que deben mostrar para llevar a cabo tan delicada labor, Julio Castrillón Valdés, Diputado de la LVIII Legislatura argumenta:

“La función principal de un Poder Legislativo es, precisamente legislar... pero una ley que en la realidad sirva a la comunidad, fruto de una profunda reflexión, estudio y análisis, que considere hasta los mínimos detalles y consecuencias positivas y negativas y busque eliminar estas últimas. Por ello, se necesitan legisladores profesionales, especialistas de tiempo completo, que se distinguen no por el número de sus participantes, sino por su prudencia y conocimiento legislativo.”¹¹

Groppali, define la función legislativa como “la actividad del Estado que tiende a crear un ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general y abstracta, de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y ciudadanos y las de los ciudadanos entre sí”. (Porrúa: 398)

¹⁰ Fix Zamudio, Héctor. El Poder Legislativo en la Actualidad. Coloquio. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, Distrito Federal, 1994. P.15.

¹¹ Castrillón Valdés, Julio. “Para la Fortaleza Legislativa”. Crónica Legislativa. Cámara de Diputados, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. México, Distrito Federal, Marzo – Abril, 2000. P.13.

El órgano legislativo, en cuanto a su composición, salvo contadas excepciones, se compone, de dos Cámaras que colaboran en la tarea legislativa, de acuerdo con un mecanismo fijado en las constituciones. En el marco constitucional mexicano, el principio bicameral está contenido en el artículo 50: “el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.(: 398)

En lo particular, el término “Diputado” proviene del latín “deputare” que significa árbitro. En su sentido amplio, diputado es la persona que ha conseguido tener participación, a través de una elección democrática, como representante del pueblo en las tareas legislativas y de otra índole, encomendadas al Legislativo.¹² Ahora bien, la Constitución Mexicana establece los preceptos por los cuales cada Cámara estará regida, por lo relativo a la Cámara de Diputados reza en su artículo 51: “ La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada Diputado propietario, se elegirá un suplente.”

Entre la categoría de Diputados, existen dos divisiones según el método en el que fueron elegidos, de acuerdo al artículo 52 constitucional. La primera es la referente a los Diputados “de mayoría” o “ uninominales”, elegidos con base en el voto de la población, mediante una mayoría simple en su respectivo distrito electoral, para terminar con un total de trescientos Diputados. La segunda división es la llamada “representación proporcional” o “plurinominal”, la cual es asignada según la calidad del candidato, en base a la

¹² Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Instituto de Investigaciones Legislativas. Serie II. México, Distrito Federal. P. 205.

distribución de votos obtenidos por los partidos políticos en las elecciones, mediante el sistema de listas regionales, para conformar doscientos Diputados.

Con respecto a la Cámara de Senadores, en el precepto 56 constitucional se ordena que estará integrada por ciento veintiocho integrantes, 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. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Este artículo termina diciendo que la Cámara deberá renovarse en su totalidad cada sexenio; además, cada Senador tendrá un suplente para el cargo.

Relacionado a las raíces del presente estudio, subyacen otros términos relacionados tales como la política y el poder, elementos vitales de la élite parlamentaria. Así, entendemos por política “el arte de gobernar”, como “el ejercicio del poder” y según Máximo Gámiz, “política se refiere a las actividades tendientes a la obtención de las responsabilidades gubernamentales”.¹³

Continúa diciendo que la política tiene dos acepciones: a) el estudio y análisis de las actividades encaminadas a lograr el poder o la facultad de dirigir y coordinar grupos sociales, así como las acciones para conservarse en el ejercicio del poder (en su sentido

¹³ Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Coordinador: Concha Cantú, Hugo. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, Distrito Federal, 2002. P. 265 – 288.

amplio, el cual abarca los diferentes fenómenos de carácter social); y b) como ciencia política, la cual estudia las diferentes y actuaciones de los grupos e individuos para llegar al ejercicio del poder gubernamental, conjuntamente con las acciones realizadas en el ejercicio de dicho poder, dentro de una sociedad sistematizada (en su sentido restringido, con la diferenciación clara de gobernantes, gobernados, partidos políticos, etc.).

La política esta ligada con el poder. Max Weber, define al poder como “la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre la conducta de otras personas”. Como instrumentos de poder, entendidos como los medios o vías de los que se valen los detentadores o quienes ejercen un poder para cambiar la voluntad de los otros, son: 1) el condigno, que logra la sumisión mediante la amenaza con la realización de consecuencias dolorosas y desagradables; 2) el compensatorio, que representa la posibilidad de lograr imponer la voluntad a otras personas mediante la oferta de una recompensa, dígase ascenso, dádiva económica, elogios, etc., y 3) el condicionado, referido a lograr un apoyo, una determinada conducta o una complicidad mediante la persuasión, el compromiso social o un determinado ascendiente. (: 267)

En esta línea de ideas, el poder aparece dividido formalmente de acuerdo a las distintas funciones a realizar, según los servicios a que se enfoque. El servicio legislativo, específicamente, se encomienda al órgano de éste nombre y es auxiliado por otras instituciones técnicas o profesionales de las distintas materias. Estos servicios llegan a ser esenciales para el Estado ya que tienen por objeto llegar al bien público.¹⁴

¹⁴ Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrúa. México, Distrito Federal. Pp. 392

En el caso concreto de la presente tesis, uno de los artículos constitucionales propuestos para ser reformado es el que contiene el principio de la no reelección respecto a los legisladores, plasmado de la forma siguiente:

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

Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.”¹⁵

En sentido estricto, este artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece una prohibición expresa para que los legisladores puedan ser reelectos a un periodo discontinuo ni que un legislador que ocupe una curul en alguna de las dos Cámaras pueda, al final de su mandato, competir por un nuevo cargo de elección popular en la otra cámara. Es decir, quien haya sido Diputado para un periodo determinado, tiene la posibilidad de contender para ocupar un lugar en el Senado y viceversa. Al estar permitida esta situación en nuestro sistema electoral y al existir figuras de representación proporcional mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, se da de facto la reelección. (Bardán: 7)

Por tanto, la reelección como posibilidad jurídica para que un representante popular contienda inmediatamente después de terminado su cargo, no se admite. El mismo criterio se aplica para las legislaturas locales. El único caso en que la reelección esta prohibida expresamente por la Constitución es en el titular del Poder Ejecutivo.

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 59.

“Artículo 83. El presidente entrara a ejercer su encargo el 1o. De diciembre y durara en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la republica, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o substituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.”

3) *Justificación del Tema*

La frase “todo cambio es constancia” de Montesquieu, sintetiza la esencia de progreso o en este caso, de las transformaciones sociales e institucionales necesarias para su evolución. Los cambios se pueden dar de dos formas, la primera mediante un cambio revolucionario y la otra mediante uno evolutivo. La diferencia radica en lo súbito del primero y en lo gradual del segundo; también se dice que el revolucionario es radical y el evolutivo moderado. Al margen de la exactitud, un cambio, cualquiera que sea su signo, requiere de ajustes políticos y jurídicos, exige la presencia de voluntades cuyo empeño no decline, y supone el involucramiento de la colectividad para formar parte de la cultura.¹⁶

Toda revolución es cambio, pero no viceversa. Lo que usualmente se trata de subrayar es la distancia que media entre la profundidad del cambio revolucionario y la superficialidad del reformismo. La reforma de las instituciones suele confundirse con modificaciones tenues, de alcance limitado y con el ánimo de sacrificar algunas ventajas para conservar otras. En México, la Revolución de 1910 se tradujo precisamente en una Constitución de naturaleza programática, que abrió un ciclo de transformaciones sucesivas. En las condiciones actuales del país, sin embargo, por cambio entendemos una idea de revolución institucional mediante nuevas formas de organización y de funcionamiento del poder y nuevas fórmulas de relación entre la sociedad y el poder. (Ibíd.)

¹⁶ Valadés, Diego. Op. Cit. P. 103.

No se trata de argumentar en torno a los tiempos históricos requeridos para que los procesos de cambio se consoliden; se trata de acentuar que según la expresión de Montesquieu, el cambio requiere de constancia. La constancia involucra varias cuestiones: el ejercicio de la voluntad y la conciencia de la libertad, por un lado; la conquista de metas y su consolidación, por otro. Una voluntad tornadiza, dispuesta a la obtención del mayor impacto en el menor tiempo, deja sin utilizar los recursos fundamentales del cambio: los que se producen una vez que la sociedad asume, en su conjunto, la tarea de cambiar. Por su parte, los objetivos del cambio requieren cierta gradualidad. Al modificarse una institución existente, los resultados que se obtengan se producirán de manera paulatina. También es indispensable entender que para la consolidación de éstos, como parte de la cultura política y jurídica, también requerirá tiempo. (Ibíd.)

En un proceso de cambio, no se puede ignorar lo que otros han hecho, pero tampoco se puede renunciar a la originalidad. Por originalidad no hay que suponer que se haga lo que nunca se ha hecho, sino que se sepan organizar los recursos disponibles de una manera acorde con el proyecto propio. La originalidad no se caracteriza sólo por el contraste frente a terceros, sino incluso por la capacidad de emanciparse de ideas propias. Cuando se trata de cambiar, ni siquiera la historia propia puede servir como limitante. La afirmación de Hobsbawm, es certera: “cuando los cambios se aceleran, el pasado deja de ser una referencia para el presente.” (Ibíd.)

El Poder Legislativo mexicano se ha caracterizado, en los últimos tiempos, por su débil participación en la vida jurídica y política del país. Además de enfrentarse a una de sus peores crisis de reputación ante la sociedad. En este pesimista panorama, Wheare

afirma que “no se trata de una decadencia sino de una crisis de crecimiento.” A esta afirmación se añadiría la falta de adaptación ante las circunstancias jurídicas, políticas y sociales imperantes en el país de la que sufre el Congreso de la Unión. (Valencia)

Aunque pareciera que los pueblos alteran su forma de vida con relativa facilidad, en la realidad, los ajustes tienden a ser instrumentales y entrañan más un cambio superficial de conducta que un profundo conocimiento de sí mismos. Esto es más cierto aún cuando se trata de instituciones sociales que, por regla general, son demasiado rígidas y suelen responder a los cambios drásticos atrincherándose en posiciones cada vez más obsoletas. Sin embargo, Los cambios masivos que se producen en la actualidad y que en apariencia, se van a seguir produciendo, abren nuevas posibilidades, con infinitas perspectivas para lo mejor, pero también para lo peor. La velocidad y escala de estos cambios significa que se les debe dar frente con prontitud, De no hacerse así, el fracaso no sólo significaría aumentar el peligro de que se agraven las situaciones presentes y se perdieran oportunidades de progreso a largo plazo. En otras palabras, las sociedades y los gobiernos que no están preparados para estos cambios se enfrentan con complejos e irresolubles laberintos, que implican discontinuidades y serios peligros –a la vez que elevados premios en caso de éxito-, con el riesgo de quedar atrapados y sin la posibilidad de evolucionar.¹⁷

De ahí la necesidad de encontrar los factores que hacen que el Poder Legislativo mexicano no trabaje a la altura de las expectativas nacionales. Así, una legislatura puede ser un instrumento de la voluntad popular, en tanto represente efectivamente los intereses de sus electores. Para que esto se lleve a cabo, no basta realizar las funciones que le son

¹⁷ Dror, Yehezkel. Op. Cit. P. 77.

encomendadas (representación, control y vigilancia, agregación de intereses, socialización, educación política y función legislativa), también debe tomarse en cuenta los mecanismos que al interior de la asamblea son aplicados, porque mucho de la organización y democratización que ahí se practica, refleja la labor del legislador hacia sus representados.¹⁸ Sin embargo, mucho de ésta labor se pierde en el proceso, ya sea por falta de tiempo, esfuerzo por parte del legislador o información por parte del elector, la función legislativa no se cumple eficazmente.

Louis Massicotte encontró la raíz a dicha problemática y afirma que el funcionamiento del Congreso mexicano se ve menoscabado por un elemento inherente al sistema político del país: el principio de la no reelección. Dicho principio, surgió como una reacción en contra de las prácticas prevalecientes del régimen de Porfirio Díaz, cuando no sólo el presidente, sino también la mayoría de los legisladores, seleccionados por él mismo, se reelegían invariablemente. En este tiempo, el rango de reelección rondaba de un ochenta a un noventa por ciento.¹⁹

Actualmente, la reelección es un tema que recientemente ha sido materia de intenso debate y estudio tanto al interior de las Cámaras del Poder Legislativo, como en los círculos intelectuales y académicos del país. Por distintas razones históricas, se ha considerado que la reelección está asociada con los regímenes dictatoriales y antidemocráticos. Además quedan en la memoria de los mexicanos eventos trascendentes como la Revolución de

¹⁸ Valencia Escamila, Laura. Op. Cit.

¹⁹ Massicotte, Louis. "Las Legislaturas de los Tres Países" Los Sistemas Políticos de América del Norte en los Años Noventa. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte. México, Distrito Federal. Pp. 99.

1910, cuyo abanderamiento fue, precisamente, la no reelección: echar abajo un régimen dictatorial asentado en el poder.²⁰

No obstante los factores históricos antes mencionados, en México han cambiado profundamente las condiciones políticas y sociales en casi un siglo de experimentación democrática. En la actualidad, la vida política mexicana se caracteriza por diversas etapas provistas de importantes cambios en la forma de ejercer el gobierno. Desde luego, la modernización de las instituciones, la pluralidad política social, así como un sistema electoral transparente, moderno y eficiente, hacen que las reglas políticas sean más claras y acordes con los avances democráticos. (Ibíd.)

Asimismo, si el futuro confirma las tendencias recientes respecto de la intención de voto, ningún partido político tendrá en el corto plazo una mayoría absoluta en las cámaras del Congreso de la Unión, lo cual hace altamente probable que los siguientes gobiernos deban convivir con legislaturas dominadas mayoritariamente por partidos de la oposición. Este fenómeno, que a nivel federal es relativamente reciente, se observa de forma repetida en un elevado número de entidades federativas, en las que la experiencia de los llamados "gobiernos divididos" son cada vez más frecuentes. Todo parece indicar que tanto la alternancia como el pluralismo, derivado de la creciente competitividad electoral, son hechos que llegaron para quedarse y no meramente coyunturales.²¹

²⁰ Bardán Esquivel, Cuitláhuac. Coordinador. Reelección Legislativa. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México, Distrito Federal. Junio 2002. Pp. 4.

²¹ Carbonell, Miguel. "La Reelección Legislativa: Una Propuesta de Cambio Constitucional." <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/proces4.htm>

Además, la reelección de los miembros del Congreso, que en México fue tradición constitucional iniciada en 1824, sólo fue quebrantada en 1933 en beneficio del Ejecutivo, sin que las tendencias políticas de la Revolución siquiera se hubieran enfilado hacia la no reelección de diputados y senadores. Este deterioro contrarió la institución del Congreso y a sus miembros, habida cuenta de las prácticas políticas viciosas, que dejan los cargos del Poder Legislativo casi a la disposición total del Ejecutivo.²² Más adelante, dicha reforma fue ampliada en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo concerniente a las entidades federativas.²³

Las desventajas, que hasta ahora no tiene el suficiente peso jurídico ni práctico, también serán consideradas en este trabajo de investigación. A decir de los detractores de la reelección, la más importante es que lleva a tentaciones de abusos de poder político y económico que frecuentemente resultan irresistibles para muchos políticos. (De Andrea) Por otra parte, la reelección inmediata de los legisladores tropieza con la reticencia de algunos ciudadanos y partidos políticos. Los primeros suelen hacer una doble asociación: una, con la reelección de los presidentes; otra con la reelección de los legisladores actuales. Sin embargo, Adolfo Christlieb comentó al respecto en 1965:

“...no encontramos impedimento fundado ni en los supuestos básicos de la democracia, ni en los postulados fundamentales de la historia política y parlamentaria del país; sí pensamos en cambio que la vuelta a la Constitución de 1917 habrá de fortalecer al Congreso, introduciendo un factor de equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo”.²⁴

²² Christlieb Ibarrola, Adolfo. *Crónicas de la No-Reelección*. Ediciones de Acción Nacional. México, Distrito Federal, 1965. P. 52.

²³ Camargo, Pedro Pablo. *Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, Distrito Federal, 1965. Pp. 62.

²⁴ Valadés, Diego. *Constitución y Democracia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, Distrito Federal, 2002. P. 89 y ss.

Un argumento de índole jurídico-política es aquel que existirá en tanto el Congreso mexicano no sea un contrapeso efectivo del Poder Ejecutivo. A pesar de que el Constituyente de 1917 estableció un gobierno basado en la separación de poderes, con frecuencia el Congreso ha actuado más como agente del Ejecutivo que como su supervisor, causando un desequilibrio en la relación entre poderes de gobierno. Esta abdicación de su autoridad ha contribuido a la falta de rendición de cuentas y de responsabilidad política y administrativa que ha caracterizado la actuación del Poder Ejecutivo durante buena parte del siglo XX. Por su parte, al Ejecutivo no le preocupa un legislador inquisidor, ya que lo considera una molestia temporal que desaparecerá eventualmente.²⁵

Precisamente, es característica esencial del estado constitucional, que en el mismo se constituya un amplio sistema de controles de muy diversos tipos: jurisdiccionales, políticos y sociales. El control parlamentario es un control de carácter político cuyo agente es el Parlamento y cuyo objeto es la acción general del gobierno y, por extensión, la acción de los estados, con la excepción de las incluidas en la esfera del Poder Judicial, que goza de total independencia respecto de los demás poderes del Estado.²⁶

Un elemento fundamental adicional para el desarrollo de la carrera parlamentaria es la continuidad. La no reelección continua la interrumpe de dos maneras: a) impide que los legisladores se dediquen de tiempo completo a legislar, al tener que preocuparse por su futuro profesional una vez terminado su cargo, y b) al regreso a la Cámara después de

²⁵ Ugalde, Luis Carlos. "La Hipótesis de la Responsabilidad Invertida". Reelección Legislativa. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México, Distrito Federal, 2002. Pp. 68.

²⁶ Mora-Donatto, Cecilia. Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario. Revista Constitucional. UNAM. Número 4.

transcurrir del tiempo, se pierde el *momentum* adquirido durante su primera elección, por lo que en su actualización al ambiente propio de su puesto se pierde tiempo. Además, la no reelección fomenta la mentalidad del “aquí y ahora”, ya que pierde sentido el preocuparse por asuntos en el largo plazo. (Campos: 98)

Además, dicho obstáculo técnico afecta la labor legislativa en lo referente a la adquisición de experiencia legislativa, en especial a los diputados (cuyo periodo en el cargo es menor). Esto debido a que los legisladores requieren de tiempo para dominar los procedimientos parlamentarios, para entender cabalmente las cuestiones políticas y legales y para establecer nexos sólidos con sus colegas distritos y colegas. Continúa citando a Harold Davis: “a pesar de que esta disposición –la no reelección- pretendía evitar que un presidente fuerte impusiera a sus seguidores en el Congreso, ha surtido el efecto contrario. No ha sido posible la formación de cuadros legislativos que conozcan suficientemente bien los complejos programas y actividades gubernamentales como para que haya una continuidad en las políticas legislativas”. (Camargo: 61)

Es vital aseverar la falta de vinculación con el electorado que se ha generado a causa de la no reelección. A los legisladores poco les preocupa guardar una imagen apropiada ante sus representados, llevándolos a actuar con la mínima responsabilidad política. De reformarse este principio, los legisladores encontrarían un incentivo para una eficaz rendición de cuentas y una responsable conducción en su labor legislativa. De esta forma, el Congreso dejaría de ser un medio para los partidos políticos de favorecer sus intereses particulares para llevar a cabo su función primaria: estar al servicio del interés público para el beneficio del mismo. Los electores al percatarse del mejoramiento de sus condiciones de

vida, del cumplimiento de sus necesidades y del correcto manejo de la política nacional, premiarían a sus representantes con su voto en las urnas; a *contrario sensu*, castigarían a sus legisladores electoralmente de no ver cumplidas sus expectativas y de encontrar deficiente la labor de los mismos. (Ibíd.)

Los argumentos anteriormente mencionados y el hecho de que no ha habido en el desarrollo del estado mexicano razones jurídicamente fundamentadas en contra de la reinstalación de la reelección legislativa, afirman que existen actualmente las condiciones idóneas para dicha reforma. Las circunstancias de leyes electorales transparentes y equitativas, reclamo social y asentimiento por parte de los partidos políticos se hacen presentes. Caso contrario de la última vez que se intentó llevar a cabo este cambio constitucional en 1963, tiempo en que el poder legislativo servía intereses presidenciales y la voluntad mayoritaria era una utopía en el país.²⁷

Así, el papel que está llamado a cumplir el Congreso de la Unión es por demás relevante. Hoy más que nunca es necesario reajustar el funcionamiento del Congreso mexicano a la realidad y necesidades que imponen los nuevos tiempos. Harold Laski otorga a las instituciones una calidad de seres vivos, que cambian con las modificaciones producidas en el medio en que operan y que difieren de un momento a otro en función de los hombres que las manejan. (Mora-Donatto)

²⁷ Velasco Gamboa, Emilio. Ascenso Parlamentario y Reelección Legislativa.

Resulta imperativo reformar el marco legal constitucional dentro de la pluralidad del consenso entre partidos políticos, funcionarios públicos y la participación ciudadana. Siendo la reelección inmediata de legisladores una de las necesidades más trascendentes de la democracia en México. Este ha sido un tema ampliamente discutido en las distintas legislaturas, incluso ha sido objeto de iniciativas de ley provenientes de la Cámara de Diputados además de haber estado presente invariablemente desde la concepción de la primera Carta Magna del México independiente. (Ibíd.)

4) Hipótesis

“La restricción de la no reelección inmediata contenida en los artículos 59 y 116 fracción II, párrafo segundo constitucionales menoscaba la labor de los legisladores locales y federales”

III. Objetivo de la Investigación

a. Objetivo General

Analizar los efectos propicios que tendría en la función legislativa, en relación a su eficacia, funcionamiento y resultados, la reincorporación del principio de la reelección en los artículos 59 y 116 constitucionales.

b. Objetivos Específicos

- a) Realizar un estudio de las constituciones que han existido en la historia mexicana, específicamente en sus referencias a la figura de la no reelección.
- b) Examinar las condiciones actuales de la labor legislativa.

- c) Analizar las razones que impiden a los legisladores realizar cabalmente sus funciones.
- d) Puntualizar las condiciones que permitirían establecer una carrera legislativa profesional y responsable.
- e) Estudiar una de las razones por las cuales se han rebasado las esferas competenciales entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.
- f) Proponer las reformas y soluciones aplicables para mejorar el desempeño de los legisladores en México.

IV. Metodología Aplicable

La información recabada para la realización de la presente tesis será consecuencia de un método hipotético deductivo mediante la investigación bibliográfica, documental, hemerográfica, electrónica; Asimismo, mediante entrevistas y encuestas.

V. Índice Tentativo

Capítulo I. Proyecto de Tesis.

Capítulo II. Evolución Histórica de la Reelección en México.

- a) Etapa Pre-Revolucionaria
- b) Época Post-Revolucionaria
- c) Época Contemporánea
- d) Época Contemporánea y Tendencias Actuales

Capítulo III. Efectos de la Figura de la No Reelección en el Desempeño Legislativo.

- a. Limitación al ejercicio democrático del voto*
- b. Falta de Vinculación con el Electorado.*
- c. Evita la Profesionalización de los Legisladores*

Conclusiones y Recomendaciones

VI. **Bibliografía Primaria**

Bardán Esquivel, Cuitláhuac. Coordinador. Reelección Legislativa. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México, Distrito Federal. Junio 2002. Pp. 4 y ss.

Camargo, Pedro Pablo. Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México. Universidad Nacional Autónoma de México. México, Distrito Federal, 1965. P. 62 y ss.

Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Ed. Porrúa – UNAM. México, Distrito Federal, 1996. P. 452 y ss.

Castrillón Valdés, Julio. “Para la Fortaleza Legislativa”. Crónica Legislativa. Ed. Cámara de Diputados, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. México, Distrito Federal, Marzo – Abril, 2000. P.13 y ss.

Christlieb Ibarrola, Adolfo. Crónicas de la No-Reelección. Ediciones de Acción Nacional. México, Distrito Federal, 1965. P. 52 y ss.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. McGraw Hill. México, Distrito Federal, 2002.

De Andrea Sánchez, Francisco José. Reelección Legislativa Consecutiva: Una Iniciativa de Reforma Riesgosa.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/103/el/el9.htm>

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Ciencia Jurídicas. Ed. Porrúa-UNAM. México, Distrito Federal, 1998. P. 892.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Instituto de Investigaciones Legislativas. Serie II. México, Distrito Federal. P. 205.

Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ed. Ariel. Barcelona, España. 1992. P. 30 y ss.

Garza García, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. McGraw-Hill. México, Distrito Federal, 1997. P. 50 y ss.

Massicotte, Louis. “Las Legislaturas de los Tres Países” Los Sistemas Políticos de América del Norte en los Años Noventa. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte. México, Distrito Federal. P. 99 y ss.

Martínez Cazares, Germán. Iniciativa de Reforma a los artículos 59 y 116. Febrero 2004.

Mora-Donatto, Cecilia. Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario. Revista Constitucional. UNAM. Número 4.

Nohlen, Dieter. Democracia, Transición y Gobernabilidad en América Latina. Ed. UNAM. P. 18 y ss.

Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrúa. México, Distrito Federal, 1999. P. 307 y ss.

Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Ed. Porrúa. México, Distrito Federal, 1988, P. 591.

Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Coord. Concha Cantú, Hugo. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, Distrito Federal, 2002. P. 265 y ss.

Valadés, Diego. Constitución y Democracia. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, Distrito Federal, 2002. P. 89 y ss.

Valencia Escamilla, Laura. Modernidad Institucional y Cambios en la Función Parlamentaria. Revista Constitucional. UNAM. México, Distrito Federal. Número 7.

Ugalde, Luis Carlos. “La Hipótesis de la Responsabilidad Invertida”. Reelección Legislativa. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México, Distrito Federal, 2002. P. 68 y ss.