



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
División de Estudios de Posgrado

La reforma reeleccionista de 2014

Tesis que para obtener el grado de

Maestro en Derecho
con opción terminal en Derecho Administrativo

Presenta:

Lic. Carlos Francisco Castelazo Mendoza

Director de Tesis:

Dr. Carlos Rodríguez Camarena

Morelia, Michoacán, mayo de 2016

A Jessica, el amor de mi vida, por ser quien inspira mi vida.

A mi querida madre, a quien le debo todo, incluso mi vida.

A Baltazar y a Ricardo por su cariño y respaldo.

A mi abuelo, que en paz descansa.

A mis familiares, amigos y maestros, que con su afecto sincero y apoyo constante influyen en mí para lograr mis metas y ser mejor persona.

Índice

Contenido	Página
Introducción	X

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS Y GENERALIDADES DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

1. 1. Teoría de la división de poderes	1
1.2. La función legislativa.....	5
1.3. El poder legislativo y la soberanía popular	7
1.4. Teoría de la representación	10
1.5. El poder legislativo en México	12
1.5.1. El funcionamiento del Congreso de la Unión.....	13
1.5.1.1. Función legislativa	14
1.5.1.2. Función financiera o presupuestaria	15
1.5.1.3. Función administrativa	15
1.5.1.4. Función de control	15
1.5.1.5. Función jurisdiccional.....	15
1.5.2. La Cámara de Diputados	16
1.5.3. La Cámara de Senadores	17
1.5.4. La elección de diputados y senadores.....	18

CAPITULO 2

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONSTITUCIONALES DE LA ELECCIÓN DE LEGISLADORES EN MÉXICO

2.1. Constitución Política de la Monarquía Española.....	20
2.2. Reglamento para la Reunión del Congreso de Chilpancingo	21

2.3. Constitución de Apatzingán	21
2.4. Acta de Casamata.....	22
2.5. Constitución de 1824	22
2.6. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836	23
2.7. Bases Orgánicas de la República Mexicana.....	24
2.8. Actas de reformas de 1847	24
2.9. Constitución de 1857	25
2.10. Constitución de 1917	26
2.10.1. Las reformas en la Constitución de 1917	27
2.10.1.1. La reforma de 1933.....	28
2.10.1.1.1. La iniciativa de reforma	28
2.10.1.1.2. La discusión y aprobación.....	34
2.10.1.2. Iniciativa de reforma constitucional de 1964	39
2.10.1.3. El intento de reforma del 2005.....	48
2.10.1.4. Intento de reforma del 2009.....	49
2.10.1.5. La reforma constitucional del 2014	50

CAPÍTULO 3

LA ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL

3.1. Antecedentes del modelo de elección de legisladores	56
3.2. De la organización de las elecciones	59
3.3. Del registro de candidatos a ocupar un cargo de elección popular en el Congreso de la Unión	60
3.4. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular.....	60
3.5. Las precampañas.....	61
3.6. Las campañas.....	61
3.7. La composición de las cámaras del Congreso de la Unión.....	62
3.7.1. La composición de la Cámara de Diputados	62

3.7.2. La composición de la Cámara de Senadores	62
---	----

CAPÍTULO 4

LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LEGISLADORES EN EL DERECHO COMPARADO

4.1. La reelección inmediata de legisladores en Estados Unidos	65
4.2 La reelección inmediata de legisladores en Argentina	66
4.3 La reelección inmediata de legisladores en Chile	67
4.4 La reelección inmediata de legisladores en Costa Rica.....	68
4.5. La reelección inmediata de legisladores en Uruguay.....	68

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA INMEDIATA DE LEGISLADORES EN MÉXICO

5.1. Necesidad de la reelección inmediata de legisladores.....	69
5.2. La reelección inmediata de legisladores	71
5.3. Argumentos a favor de la reelección inmediata legislativa.....	76
5.3.1. La profesionalización de los legisladores	76
5.3.2. Relación más cercana entre el representante y sus electores, y rendición de cuentas.....	79
5.3.3. Incrementar la responsabilidad de los legisladores.....	80
5.4. Argumentos en contra de la reelección inmediata legislativa.....	81
5.4.1. Reactivación de cacicazgos locales y estancamiento de la clase política	82
5.4.2. Generación de mecanismos clientelares.....	83
5.5. La reelección inmediata de legisladores. Análisis de la reforma del año 2014.....	84
5.6. Razones prácticas y jurídicas para una reforma integral de reelección inmediata legislativa	89

Conclusiones	90
Propuestas	93
Fuentes de Información	95

Resumen

Inicialmente la presente investigación ofrece un análisis de los principales conceptos y generalidades de la función legislativa, para así comprender la relevancia que tiene en un sistema democrático. Luego se exponen de manera concisa los principales antecedentes históricos y constitucionales de la elección de legisladores en México; lo que resulta indispensable para comprender la conformación actual del Congreso. Más adelante se analizan de manera puntual los principales elementos que caracterizan el proceso de elección y composición de las cámaras del Congreso de la Unión. Posteriormente, se establece un trabajo comparativo de la reelección inmediata de legisladores en otros países, pues se considera que a la luz de otras experiencias es posible vislumbrar más claramente el camino a seguir. Finalmente, se analiza la conveniencia de implementar la reelección en nuestro país, no sin antes explorar los principales argumentos a favor y en contra de esta figura, para luego de establecer algunas conclusiones, y estar también en condiciones de emitir algunas propuestas para lograr que mejore la representación en el Congreso y que se traduzca, a su vez, en mayores beneficios tangibles para la sociedad.

Palabras Clave: Representación, democracia, división de poderes, Poder Legislativo, Congreso, elección, reelección.

Abstract

Initially, the following investigation offers an analysis of the legislative function's principal concepts and generalities in order to help understanding the relevance of a democratic system. Then, the legislators election's main historical and constitutionalist backgrounds in México is exposed in a consisting way, since it is necessary for a better comprehension of the Congress's actual conformation.

Later on, it is analyzed the main elements which characterize the election process and the "Congreso de la Union" chamber's composition. After that, a comparative ensemble of the legislator's immediate reelection in other countries is established, since it is considered that recognizing other experiences, helps to glimpse the path that must be followed. Finally, it is analyzed the convenience of implementing the reelection in our country, not without first exploring the "pros and against" arguments about it, in order to make some conclusions and provide some proposals to achieve an improvement on the Congress representation, that would bring as a consequence, better tangible benefits for society.

Keywords: Representation, democracy, separation of powers, the legislature, Congress, election, reelection.

Introducción

En el presente trabajo de investigación se analiza de manera puntual la relevancia de la función legislativa para un Estado democrático de Derecho como el que pretende ser nuestro país. Por esta razón, en el primer capítulo se abordarán los conceptos y las generalidades de esta función, poniendo especial énfasis en que sólo el poder puede frenar al poder, como lo estableció Montesquieu. También se analiza la importancia de la representación para una democracia y la manera como se conforman y funcionan las cámaras del Congreso. Esto es importante pues en democracia es imprescindible que cada órgano constituido ejerza a cabalidad la función que constitucionalmente le ha sido encomendada.

En el segundo capítulo se analiza puntualmente la manera en que se han venido eligiendo a lo largo de la historia de nuestro país a los diputados y senadores del Congreso de la Unión. Así será posible dilucidar sobre los mitos que se esconden detrás de la figura de la reelección, o si realmente las ideas que se tienen en contra de esta figura están sustentadas. También en este capítulo se estudiará el proceso de aprobación de la más reciente reforma político-electoral del año 2014, que reinstauró la reelección de legisladores.

En el tercer capítulo se estudia la manera en que actualmente se eligen a los legisladores federales en nuestro país, así como las reformas que han originado, a lo largo en las últimas décadas, que nuestros procesos electorales sean cada vez más confiables y competitivos. La importancia de este capítulo radica en que sólo podremos estar en condiciones de estudiar la reelección a la vista del funcionamiento del sistema electoral.

En el cuarto capítulo se expone de manera breve la manera como funciona la reelección en otros países, por supuesto guardando las proporciones y alertando sobre los riesgos que representan este tipo de ejercicios, pues nuestro país es de

los pocos que fundan la confiabilidad de sus procesos en la equidad entre los contendientes. Por tanto, no es sólo la idiosincrasia de cada país, sino que además cada uno sostiene sus procesos sobre bases distintas. Sin embargo, el ejercicio resulta necesario pues sólo a partir de las experiencias de otros países se vislumbrará con mayor claridad el rumbo a seguir.

En el último capítulo se analiza más detenidamente la figura de la reelección legislativa, ponderando los aspectos positivos y negativos, que como toda adecuación institucional trae consigo. También se estudia la reforma del año 2014, pues de su establecimiento dependerá que surta los efectos esperados.

Luego del desarrollo de los capítulos se exponen algunas conclusiones. En esta parte se concluye, entre otras cosas, con la conveniencia de la reinstauración de la reelección consecutiva de legisladores, pero sólo como producto de una reforma integral, es decir que se acompañe de otras adecuaciones y no como está actualmente establecida; pues así no sólo es probable que no surta los efectos anhelados, sino que incluso se corre el riesgo de un retroceso en nuestro sistema democrático.

Finalmente se exponen algunas propuestas concretas, producto de esta investigación, que resultan indispensables para que la reciente reforma mejore la representación y produzca un poder legislativo más eficaz como el que nuestra sociedad exige

Capítulo 1

Conceptos y generalidades de la función legislativa

SUMARIO: 1. 1. *Teoría de la división de poderes.* 1.2. *La función legislativa.* 1.3. *El poder legislativo y la soberanía popular.* 1.4. *Teoría de la representación.* 1.5. *El poder legislativo en México.*

En un Estado Democrático de Derecho como lo es México, el pueblo plasma su soberanía en una Constitución, y a través de ésta constituye los poderes del Estado y les fija límites a su ejercicio, pero también se reconocen ciertos derechos que considera fundamentales. Así, el Poder Legislativo representa una piedra angular en la construcción de este sistema, pues en este Poder el pueblo reservó la función de crear, reformar o derogar la Constitución y las leyes que de ésta emanan, así como de representar los intereses de la Nación.

1. 1. Teoría de la división de poderes

El constitucionalismo moderno no podría entenderse sin el principio de división de poderes, tanto así que se afirma categóricamente que una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución.¹

Aunque es importante precisar que no es que el poder o los poderes en realidad se dividan, sino que más bien son las funciones del poder las que se

¹ Artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, 1789
<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

separan, razón por la cual este principio es también conocido como de separación de funciones. Sin embargo, lo relevante es la idea de que el abuso del poder debe ser frenado, y para eso lo más viable que se ha establecido, incluso hasta nuestros días, es precisamente que el poder se frene a sí mismo.

La concepción clásica de la división de poderes encuentra su antecedente remoto desde finales del siglo IV antes de nuestra era. En ese tiempo, Aristóteles, quien desde entonces ya reconocía tres elementos en razón de los cuales los Estados pueden diferenciarse: el primero, la asamblea general; el segundo, el cuerpo de magistrados; y el tercero, el cuerpo judicial.²

Así también, pero como antecedente inmediato, encontramos a John Locke, quien en el siglo XVIII, en su obra *Sobre el Gobierno Civil* distinguió de modo similar tres poderes del Estado: el legislativo, el ejecutivo y el federativo. Al primero incumbe dirigir el empleo de la fuerza de la República para la preservación de ésta y de sus miembros, y que no tiene por qué ser ininterrumpido; al segundo, atender a la ejecución de las leyes en vigencia, mismo que estará en fuerza permanente, y; el tercero, al que pudiera llamársele natural que contiene el poder de paz y guerra, ligas y alianzas y todas las transacciones con cualquier persona y comunidad ajena a tal república.³

Posteriormente, esta teoría sería formulada con mayor precisión fue Carlos Luis de Secondat, barón de Montesquieu, cuya obra titulada *El espíritu de las leyes*, y publicada en 1748 se volvió clásica desde los primeros años. Allí, Montesquieu estableció que en cada Estado hay tres clases de poderes: el legislativo, en que el príncipe o jefe del Estado hace las leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes; el ejecutivo del Estado, que hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones; y, el poder judicial, que es el poder ejecutivo de las cosas que

² Aristóteles, *La Política*, México, Editorial Época, 2004, p. 218

³ Locke John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, 6a. Ed., México, Editorial Porrúa, 2011, p. 87.

dependen del derecho civil, y que castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares.⁴

De lo anterior, se desprende que tanto Locke y Montesquieu fueron quienes realmente formularon la que conocemos como teoría moderna de la división de poderes, pues como afirma Felipe Tena Ramírez, éstos, a diferencia de Aristóteles, ya no sólo se ocuparon de la mera necesidad de especializar las actividades del poder, sino que agregaron un elemento nuevo y fundamental: limitar el poder para frenar su abuso, como condición imprescindible para garantizar la libertad.⁵

Pero, de entre esos planteamientos es el de Montesquieu el que sin duda sobresale, pues a diferencia de aquellos manifestó su preocupación por contener el exceso de poder en un órgano en detrimento de la libertad política de los individuos, pero en respuesta también postuló su teoría para que el poder se impusiera límites a sí mismo. He aquí, de manera abreviada lo destacado de su pensamiento:

La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los Estados moderados tampoco la encontramos siempre; sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría! Ni la virtud puede ser ilimitada... Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas. Una constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe.⁶

Es claro que lo que Montesquieu postuló fue un sistema de pesos y

⁴ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Editorial Porrúa, 2013, p. 145.

⁵ Tena Ramírez, Felipe, “La crisis del principio de división de poderes”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*”, México, t. IX, núms. 35 y 36, julio-diciembre de 1947, pp. 135 y 136.

⁶ Montesquieu, *op. cit.*, nota 4, p. 144.

contrapesos de tal manera que al dividirse el ejercicio del poder, éste se frene y se imponga límites a sí mismo.

Así encontramos el fundamento del constitucionalismo moderno, pues fue así como se inspiró la promulgación de las constituciones revolucionarias francesas, y la de los Estados Unidos, que preceden, a su vez, a las nuestras, podemos afirmar que en todos los documentos constitucionales que han existido en nuestro país ha estado presente la división de poderes, por supuesto también en la vigente.

Para ejemplificar la relevancia de esta teoría, cabe resaltar las ideas de Maurice Duverger, que afirma lo siguiente:

Esta concepción filosófica jurídica de tres “poderes” que estarían, por naturaleza y por esencia, separados, es discutible. En realidad, esta teoría abstracta constituye una justificación ideológica para un objetivo muy concreto: debilitar a los gobernantes en su conjunto, haciendo que se limiten recíprocamente.⁷

De acuerdo a Juan José Rodríguez Prats, Montesquieu ni siquiera pronuncia la expresión “separación de poderes” de la que se han servido los partidarios de su teoría. Por tanto, no podemos dejar de advertir que no es el poder sino más bien sus funciones las que se separan, tal como lo expone Jorge Madrazo Cuellar:

No hay tal separación de los poderes, que si hubiera autonomía, separación o división de los poderes, el Estado no podría actuar. Si un poder fuera autónomo respecto a otro, habría el problema de determinar si los poderes son soberanos, o quién es el soberano: el Estado, la Constitución, el constituyente o el pueblo, y cada poder podría oponerse a los actos de los otros. No se trata de una división, de autonomía o separación de poderes, sino propiamente de una cooperación,

⁷ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 4ª. Ed., Barcelona, Ariel., 1982, pp. 124-125

colaboración o una coordinación de todos los poderes para cumplir los cometidos del Estado.⁸

Es decir, lo que se pretende realmente es distribuir y controlar el ejercicio del poder entre diferentes órganos, no tanto para dividirlos, sino para alcanzar un control recíproco de los unos sobre los otros, e impedir así la concentración de un poder excesivo en manos de un solo órgano. Al respecto Karl Loewenstein expone, en el mismo sentido, lo siguiente:

La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del estado. El concepto de “poderes”, pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa.⁹

No se trata de una rígida división de ese ejercicio, incluso, lo que determina el calificativo de cada función es de acuerdo al tipo de sus actos predominantes, pues materialmente hablando encontramos que los órganos legislativos, administrativos y judiciales llevan a cabo en cierta medida actos semejantes. Concluyendo, de lo que se trata es de alcanzar una eficaz coordinación para cumplimentar los fines del Estado.

1.2. *La función legislativa*

Como se mencionó antes, Aristóteles, desde entonces, se había referido a la función legislativa, identificándola con la asamblea general; de manera semejante John Locke la identificaba como “la fuerza de la república para la preservación de

⁸ Madrazo Cuellar, Jorge, *Derecho Constitucional, El Derecho en México. Una visión de conjunto*, T. III, México, UNAM, 1991, p. 1719.

⁹ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 4a. Ed., Ariel. Barcelona 1982, p. 42

ella y de sus miembros”. Sin embargo, debemos afirmar que destaca también el pensamiento de Montesquieu quien se refería a ésta como “el poder en virtud del cual el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias y definitivas, o deroga las existentes.”¹⁰

De esta manera, Montesquieu fijaba asimismo los fundamentos teóricos de la función legislativa de la moderna teoría de la división de poderes y, por supuesto, alertaba también sobre el riesgo que representa que dos poderes o funciones se reunieran en una misma persona o cuerpo, pues decía que así no habría libertad pues faltaría la confianza, porque se temería que el monarca o el senado hicieran leyes tiránicas y las ejecutaran ellos mismos tiránicamente.¹¹

Luego de lo anterior, cabe precisar que desde antes de concebirse la función legislativa como tal, existía la monarquía, en la cual el pueblo obedecía la voluntad de uno, la del monarca que es también príncipe soberano. De acuerdo a Aristóteles la monarquía es una de las tres formas puras de gobierno en la que el ejercicio del poder recae en uno solo, y que si se ejerce por la fuerza pasa a ser una tiranía.

Sin embargo, luego del arribo del constitucionalismo moderno, cuyos antecedentes encontramos en las concesiones que el Rey Juan de Inglaterra se vio forzado a emitir bajo la firma de la Carta Magna del año 1215, y que desde aquel entonces, el poder pasaría a fijarse límites a sí mismo a través de una Constitución, por lo que debemos precisar que el pensamiento de Aristóteles encuentra una lógica distinta, pues ahora en las monarquías aún existentes el monarca ha dejado de ser el soberano para compartir esa soberanía con el parlamento o con las asambleas.

De esta manera, años después, sería el pueblo francés quien en 1789

¹⁰ Montesquieu, *Op. cit.*, nota 4, p. 145

¹¹ *Ibidem*, p. 146.

derrocaría a la monarquía absoluta y proclamando la igualdad entre sus ciudadanos. De esta manera el pueblo ingresaba a formar parte del gobierno, y que aunado a la miseria existente se obligó a Luis XVI a convocar los Estados Generales que eran los representantes de la nobleza, el clero y el pueblo. Éstos coincidirían sobre todo en una cosa: la creación de una Constitución y así el pueblo aprovechaba la ocasión para constituirse en Asamblea Nacional Constituyente y luego de aprobada su constitución se inauguraba la Asamblea Legislativa.

Así Francia sería de los primeros países en limitar considerablemente las facultades del monarca, adoptando además los postulados de Juan Jacobo Rousseau en el Contrato Social, resaltando el de soberanía popular en el que las decisiones corresponden en última instancia a los ciudadanos por sí o a través de representantes, por medio de un régimen de mayorías.

En lo sucesivo, en los países que implantaron esta forma de gobierno, los integrantes del poder legislativo pasarían a ser considerados como los representantes del pueblo soberano, para así tomar decisiones en su nombre y ejercer, además, una función de contrapeso respecto de los demás poderes.

1.3. El Poder Legislativo y la soberanía popular

Por poder legislativo se entiende aquel en que reside la potestad de hacer y reformar las leyes.¹² Así, en el Estado de derecho democrático de división de poderes, el pueblo plasma su soberanía en su Constitución y allí también constituye poderes; uno de esos poderes es precisamente el Legislativo cuya función es principalmente expedir leyes y fungir como órgano de representación.

El concepto de soberanía, tiene su significado etimológico en lo que está

¹² *Diccionario universal de términos parlamentarios*. México, Cámara de Diputados y Ed. Porrúa, 1997, p. 122.

por encima o sobre todas las cosas, de *super-sobre* y *omnia-todo*, y que el *Diccionario de la Real Academia Española* lo defina como “la calidad de soberano y autoridad suprema del poder público.”¹³

Felipe Tena Ramírez distingue, respecto de la evolución histórica de este concepto, dos teorías: la europea y la americana; en la primera, dice, se insiste que el sujeto de la soberanía es el Estado; en la segunda, en la que se destituye de soberanía a los gobernantes y se la reconoce originariamente en la voluntad del pueblo.

Es en esta segunda teoría en la que se ubica Estados Unidos de América y, por consiguiente, también nuestro país. Al respecto, continúa el mismo autor exponiendo que ese titular de la soberanía que es el pueblo, al hacer uso de ese poder, se constituyó en Estado jurídicamente organizado y con ese fin expidió su ley fundamental llamada Constitución en la cual consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades.¹⁴

De esta manera, respecto de la soberanía nuestra Constitución establece lo siguiente:

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En este sentido, Francisco Berlín Valenzuela señala: “los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular, misión que les confiere inevitablemente el derecho y el deber de intervenir, de diversas

¹³ Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, 20ª. Ed., Madrid, Espasa Calpe, 1954, tomo II, p.1251

¹⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18ª. Ed., México, Porrúa, 1981, p. 11.

maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen en que actúen y el grado de desarrollo político de cada pueblo.”¹⁵

Por tanto, la atribución realmente relevante es que pasa a ser un órgano de representación popular, lo que vuelve de por sí complejas sus atribuciones, pues no tendrían por qué ser limitativas.

Por consiguiente, se puede afirmar también que el poder legislativo tiene la primordial atribución de legitimar por vía democrática a la soberanía nacional y, por tanto, también a los demás órganos del gobierno, pues son los ciudadanos quienes a través de elecciones periódicas definen su pertenencia a ese orden y de paso a sus representantes.

Así, a través de estas complejas atribuciones, el poder legislativo suele identificarse con sus integrantes que son los legisladores, y que a través de su quehacer político que exige prudencia y negociación, lo distinguen, como lo señala el diccionario de términos parlamentarios, “por tratarse de acciones contrarias a las decisiones impositivas radiales de los regímenes dictatoriales.”¹⁶

Por tanto, como se comentó antes, las atribuciones del poder legislativo como órgano de representación popular, no tienen por qué ser sencillas y limitativas, sino por el contrario, son realmente amplias y complejas.

Así, encontramos que una de sus principales funciones de acuerdo Kenneth Clinton es la de “criticar al ejecutivo, en algunos países hacen y deshacen gabinetes; debaten temas de interés general; constituyen el gran debate de la nación”, y actúan, según definición de John Stuart Mill, como una “comisión de quejas” y un “congreso de opiniones”.¹⁷

¹⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.129

¹⁶ *Diccionario universal de uérminos parlamentarios*, *Op. cit.*, nota 12, p. 71.

¹⁷ Clinton Wheare, Kenneth, *Legislaturas*, México, Ediciones Coyoacán, 2012, p. 23.

De manera semejante se refiere a este poder Juan José Rodríguez Prats cuando señala que es “el recinto del encuentro con el otro y, por lo tanto, es factor de entendimiento entre todas las corrientes y todos los partidos políticos. Es, asimismo, el más vinculado con la opinión pública y con los distintos representantes sectoriales.”¹⁸

1.4. *Teoría de la representación*

La Grecia clásica, particularmente Atenas, puede afirmarse que fue el primer régimen político donde existió la democracia, pues desde entonces los ciudadanos libres tomaban decisiones sobre la vida pública a través de una asamblea.

Se consideraba también que todos los que eran considerados “ciudadanos” contaban con las mismas capacidades para gobernar y ejercer el poder, por lo que incluso se sorteaban los cargos públicos.

Sin embargo, este concepto de democracia fue sumamente criticado, entre otras cosas porque, como lo afirmaba Platón, no todos tienen la capacidad para ejercer el gobierno; por otro lado, ocasionó el surgimiento de demagogos que se aprovechaban de sus habilidades para tratar a las muchedumbres, para sólo buscar satisfacer intereses particulares.

De esta forma, tuvieron que transcurrir varios años para que surgiera la otra democracia, la moderna, que nosotros conocemos sobre todo a partir de que se adoptó la idea de que los monopolios del poder debían dejar de existir, y de que, de acuerdo a Montesquieu, el equilibrio de los poderes es la mejor alternativa para garantizar la libertad política; aunado a que, de acuerdo a Rousseau, la soberanía debe radicar en el pueblo. Entró, entonces en juego, la teoría de la representación con el fin de tener gobiernos verdaderamente legitimados.

¹⁸ Rodríguez Prats, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 342.

De acuerdo a la Enciclopedia Jurídica Mexicana, la representación en sentido general es:

Un fenómeno jurídico que implica la actuación a nombre de otro, en el campo del derecho. Al existir en el mundo de los hechos, la realidad innegable de la cooperación entre las personas, surgió a la vida jurídica la institución de la representación, en virtud de la cual una persona, llamada representante, realiza actos jurídicos en nombre de otra, llamada representado, en forma tal que el acto surte efectos en forma directa en la esfera jurídica de este último como si hubiera sido realizado por él. Así, los derechos y obligaciones emanadas del acto jurídico de que se trata, se imputan directamente al representado.¹⁹

Siendo más específicos para el caso que nos ocupa, el mismo diccionario entiende por representación política lo siguiente:

Es el fenómeno por el cual la Nación a través de técnicas diversas, principalmente la elección, designa a cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad estatal.²⁰

Para comprender la relevancia de la instauración de la representación cabe distinguir las ideas de Karl Loewenstein:

Retrospectivamente, aparece claro que la invención o descubrimiento de la técnica de la representación ha sido tan decisiva para el desarrollo político de Occidente y del mundo, como ha sido para el desarrollo técnico de la humanidad la invención del vapor, la electricidad, el motor de explosión o la fuerza atómica. Un gobierno es siempre indispensable para una sociedad estatal organizada. Pero fue la técnica de la representación la que hizo posible la institución del Parlamento como un detentador del poder separado e independiente del gobierno. La independencia de

¹⁹Enciclopedia Jurídica Mexicana. 2ª. Ed., México, Porrúa, Instituto de investigaciones jurídicas T. VI, q-z., UNAM., 2002, pág. 236 y 237

²⁰ *Ídem*

los tribunales fue el complemento lógico de todo un sistema de detentadores del poder independientes entre sí. Sin la introducción del principio de la representación, el poder político hubiese permanecido monolítico indefinidamente, como así ha ocurrido fuera del mundo occidental hasta que finalmente en estos territorios el absolutismo ha sucumbido al tomar contacto con la idea del constitucionalismo liberal.²¹

Así, nuestro país adopta la representación, y en el artículo 40 de la Constitución se establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental; así también el artículo 41 establece que el pueblo ejerce esa soberanía a través de los Poderes de la Unión y de los Estados, de acuerdo al ámbito de sus respectivas competencias.

Para lo anterior, se le estipula constitucionalmente además a los partidos políticos la importantísima finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

1.5. *El Poder Legislativo en México*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 49 que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Así mismo, de acuerdo a la teoría de la división de poderes, establece que 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.

²¹ Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución. *Op., cit.*, nota 9, p. 42

De esta manera, el artículo 50 establece que 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. Por término Cámara “se designa al lugar adonde se reúnen los miembros que componen organismos colegiados para tratar los asuntos que les incumben por naturaleza, fines o por disposición legal”²²

Por tanto, este Congreso, también llamado “de la Unión”, es una entidad bicameral, sistema que se estableció por primera vez en Estados Unidos y que a su vez se inspiró en el Parlamento inglés que se conformaba también por dos cámaras: la baja, que era la Cámara de los Comunes, que representaba a la burguesía; y la alta, que era la de los Lores, que representaba a la nobleza y a los grandes propietarios.

Por tanto, el Congreso de la Unión y sus respectivas cámaras: la de diputados y la de senadores se conforman por un sistema electoral mixto con dominante mayoritario y representación proporcional.

1.5.1. *El funcionamiento del Congreso de la Unión*

Primeramente, se debe señalar que la organización y el funcionamiento del Congreso y de las cámaras que lo componen, se encuentran establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expide de manera independiente.

²² *Diccionario universal de términos parlamentarios, Op. cit., nota 12, p. 75.*

Conforme al artículo 65 constitucional, el Congreso se reúne a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, que se reunirá a partir del 1o. de agosto, y para celebrar un segundo periodo de sesiones, a partir del 1o. de febrero.

En estos periodos, el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se presenten, así como de los demás asuntos que le correspondan. Sin embargo, el artículo 67 establece la posibilidad de reunirse en sesiones extraordinarias para un determinado tema.

Conforme al artículo 62 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos el ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una Legislatura.

De acuerdo al *Diccionario de Términos Parlamentarios* el “parlamento” es un órgano político colegiado, de carácter representativo en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado, el cual además de la función creadora de leyes, ejerce entre otras la de controlar los actos de los gobernantes, de acuerdo con las constituciones y el sistema político en que actúa.²³

El Congreso y sus cámaras en cuanto órganos de representación de la soberanía nacional cuentan no sólo con facultades para realizar actividades de carácter legislativo, sino además para actividades de carácter administrativo, jurisdiccional, de control, presupuestarias y de dirección política.

1.5.1.1 *Función legislativa*

Esta función consiste en la facultad de formular o producir normas jurídicas de carácter general, a través de la creación de leyes o decretos. Se trata de un

²³ *Ibidem*, p. 321.

proceso de carácter ordinario y para este fin se cuenta con un proceso previamente establecido en la ley.

1.5.1.2. *Función financiera o presupuestaria*

Esta función consiste en la facultad para imponer las contribuciones necesarias para conformar el presupuesto, así como examinar, discutir, aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y revisar las respectivas cuentas públicas.

1.5.1.3. *Función administrativa*

A través de esta función, las cámaras del Congreso ejercen facultades de carácter administrativo, entre éstas, a manera de ejemplo destacan la designación o ratificación de algunos de los titulares de instituciones como el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitir nuevos estados a la Unión o incluso autorizar al Ejecutivo para permitir la salida de tropas nacionales y el paso de extranjeras.

1.5.1.4. *Función de control*

Esta función se refiere a la tradicional función de control que en virtud del principio de división de poderes realizan las cámaras del Congreso de la Unión respecto de las actividades que realiza el Ejecutivo, en este sentido destaca el análisis del informe escrito del presidente de la República o autorizar a través de la Ley de Ingresos los recursos que ejerce el Ejecutivo para el cumplimiento de sus atribuciones o incluso conceder licencia al presidente.

1.5.1.5. *Función jurisdiccional*

Esta función consiste en la facultad que tiene el Poder Legislativo para interpretar

e imponer la ley o el derecho a casos concretos. En este sentido el Congreso de la Unión realiza actos que crean circunstancias particulares, concretas, individuales que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho o que culmina con una resolución que es inatacable.²⁴

Como facultades de este tipo resaltan principalmente la de fungir como jurado de sentencia para así declarar si ha lugar o no a proceder contra los funcionarios públicos que hayan incurrido en un delito, o la de erigirse en jurado de sentencia para el caso de juicio político en contra de servidores públicos.

1.5.2. *La Cámara de Diputados*

Así, la Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años: 300 electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Esta Cámara no sólo cuenta con las funciones propiamente legislativas sino además hacendarias; financieras; presupuestales; fiscalizadoras; electorales; jurisdiccionales y de investigación, entre otras.

De acuerdo al Diccionario de Términos Parlamentarios, por diputado “se entiende que es la persona nombrada por un cuerpo para representarlo”... “es la persona que ha conseguido un acta que le permite tener asiento en la Cámara Baja (o única, cuando el sistema es unicameral), y participar en concepto de representante del pueblo en las tareas legislativas y de otra índole encomendadas

²⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, 1997, p. 215.

al parlamento”.²⁵

El término *diputado* comenzó a utilizarse desde la designación de los representantes ante las Cortes de Cádiz. Así, en nuestro país, el diputado es un representante de la Nación

Nuestra Constitución, en el artículo 55 establece para ser diputado, entre otros, los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella;
- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;
- No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección;
- No ser ministro de culto religioso.

1.5.3. La Cámara de Senadores

El vocablo “senado” se deriva del latín *senatus* que en la antigua Roma era el consejo supremo conformado por una asamblea de patricios. En la actualidad el senado es considerado como la cámara compuesta por los representantes de

²⁵ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Op. cit., nota 12. p. 259.*

cada uno de los estados que componen la federación de un país.

En nuestro país, la Cámara de Senadores es uno de los órganos del Congreso de la Unión, y se integra por ciento veintiocho senadores, de los cuales, noventa y seis son elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa y de primera minoría; y los treinta y dos restantes son elegidos según el principio de representación proporcional.

Cuenta con ciertas facultades exclusivas, destacando las de aprobar los tratados internacionales que celebre el Poder Ejecutivo; ratificar ciertos nombramientos del servicio exterior, autorizar la salida de tropas nacionales del país, o declarar la desaparición de poderes de un estado, entre otras.

El senador es la persona que integra el Senado y que representa a uno de los estados de un país. Así, un senador es a su vez un legislador que en nuestro país es electo popularmente.

En nuestro país, conforme al artículo 58 constitucional, los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, incluyendo el ser mexicano por nacimiento y tener capacidad para ejercer sus derechos, pero exceptuando la edad que debe ser de veinticinco años cumplidos el día de la elección.

1.5.4. *La elección de diputados y senadores*

Este término *elección* puede ser entendido como el procedimiento a través del cual el elector, primero determina la persona o personas a quien debe conferirse una representación o cargo en los órganos de gobierno y, segundo, el pueblo ejerce control sobre el gobierno.²⁶

²⁶ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Vol. III, Letras D-E, México, 2002, Págs. 696 y 697.

Es decir, en términos generales el concepto elecciones puede ser definido como una técnica de designación de representantes, pero que adquiere su sentido ontológico al vincular este acto de elegir con la existencia real de la posibilidad real que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos.²⁷

De esta manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 41 establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, y a su vez, el artículo 35 reconoce como derechos del ciudadano mexicano votar en las elecciones populares, pero también ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la Ley.

En este sentido, la misma Constitución también establece que la Cámara de Diputados se compondrá de representantes electos en su totalidad cada tres años, y la de Senadores cada seis años.

²⁷ *Diccionario Electoral, Serie elecciones y democracia*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1ª Ed., Costa Rica, 1989, p. 257

Capítulo 2

Antecedentes históricos y constitucionales de la elección de legisladores en México

SUMARIO: 2.1. *Constitución Política de la Monarquía Española.* 2.2. *Reglamento para la Reunión del Congreso de Chilpancingo.* 2.3. *Constitución de Apatzingán.* 2.4. *Acta de Casamata.* 2.5. *Constitución de 1824.* 2.6. *Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.* 2.7. *Bases Orgánicas de la República Mexicana.* 2.8. *Actas de reformas de 1847.* 2.9. *Constitución de 1857.* 2.10. *Constitución de 1917.*

En este capítulo se analizarán los antecedentes tanto históricos como constitucionales referentes a la elección de los legisladores en nuestro país, iniciado con la Constitución de Cádiz que representa un principal antecedente del constitucionalismo mexicano y haciendo un breve análisis de cada una de las constituciones y sus respectivas reformas sobre el tema.

2.1. Constitución Política de la Monarquía Española

La Junta Central de Gobierno en Cádiz, mediante decreto emitido el 22 de enero de 1809 reconocía a las colonias americanas, entre éstas a la Nueva España, como parte integrante de la monarquía y establecía el derecho de que enviaran representantes a las Cortes Constituyentes instaladas en septiembre de 1810.

Esta Constitución, promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812 establecía en su artículo 27 que las Cortes son la reunión de todos los diputados que

representan la Nación, nombrados por los ciudadanos y, en lo que respecta a la presente investigación, se establecía en el artículo 110, ubicado en el capítulo VI, “De la celebración de las Cortes”; del título III, “De las Cortes” que los diputados no podrían volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación; es decir, autorizaba su reelección siempre que mediara un periodo, se trata de una prohibición relativa, no absoluta.

Cabe resaltar que de acuerdo al Diario de las Cortes de Cádiz, el 30 de septiembre de 1811, en que se discutía el contenido de ese artículo se presentó una adición por parte de Francisco Fernández Golfín, sobre la posible reelección de diputados para las sucesivas Cortes, sin embargo no fue admitida a discusión. Caso distinto a otra adición propuesta por Vicente Veladiez que sí fue aprobada, referente a la posibilidad de ser reelegidos los diputados para las Cortes sucesivas pero siempre y cuando no sean las próximas inmediatas.

2.2. Reglamento para la Reunión del Congreso de Chilpancingo

Desde 1813, José María Morelos y Pavón ya consideraba necesaria la creación de un órgano representativo de la voluntad nacional. Así, el 11 de septiembre de ese año expedía, en Chilpancingo Guerrero, el Reglamento para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso de Chilpancingo, que en su artículo 29 disponía que “No podrá ningún representante durar más de cuatro años en su empleo, a no ser por reelección de su provincia, hecha como ahora por parroquias”.

2.3. Constitución de Apatzingán

Esta Constitución, considerada como la primera piedra del constitucionalismo mexicano, formalmente intitulada “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, fue sancionada en Apatzingán en fecha 22 de octubre del año 1814, que constituyó al supremo congreso mexicano compuesto por diputados

elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad, y a su vez, estableciendo en su artículo 56, que los diputados no funcionarían por más de dos años y, al igual que en la Constitución de Cádiz, en el artículo 57, que tampoco serán reelegidos si no es que medie el tiempo de una diputación.

2.4. *Acta de Casamata*

Con esta Acta comienza el federalismo mexicano, y para el caso que nos ocupa, también el primer antecedente histórico de la reelección inmediata de legisladores.

Esta obra suscrita en Casa Mata, Veracruz, el 1 de febrero de 1823, por el general José Antonio Echávarri, entre otros, y que de acuerdo a su exposición inicial fue motivada por los *peligros que amenazaban a la patria por falta de representación nacional*, por lo que se convocaba a la instalación de un Congreso a la mayor brevedad.

En cuanto a la reelección de los diputados, se establecía lo siguiente:

Artículo 3.- Respecto a que entre los señores diputados que formaron el extinguido Congreso, hubo algunos que por sus ideas liberales y firmeza de carácter se hicieron acreedores al aprecio público, al paso que otros no correspondieron debidamente á la confianza que en ellos se depositó, tendrán las provincias la libre facultad de reelegir los primeros, y sustituir a los segundos con sujetos más idóneos para el desempeño de sus arduas obligaciones.

2.5. *Constitución de 1824*

Esta Constitución fue producto del Congreso Constituyente instalado formalmente en noviembre de 1823, en la Ciudad de México, que de inmediato prepararía y aprobaría el Acta Constitutiva de la Federación el 31 de enero de 1824, así como la Constitución promulgada el 4 de octubre del mismo año.

Establecía que la Nación mexicana sería para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia, y adoptaba la forma de gobierno republicano, representativo y popular federal; dividiendo por primera vez para su ejercicio el supremo poder de la federación en legislativo, ejecutivo y judicial.

Respecto del legislativo se depositó en un Congreso General dividido como hasta ahora en dos cámaras, la de diputados y la de senadores. En cuanto a la reelección inmediata de diputados y senadores no se estableció impedimento alguno.

Por tanto, a partir de la de 1824 y hasta 1933 ninguna de las constituciones que estuvieron vigentes impidieron la reelección inmediata de los legisladores.

2.6. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

Luego de los levantamientos armados que condujeron al regreso de Antonio López de Santa Anna a la presidencia, se planteó con contundencia la instauración del centralismo, pero ante la imposibilidad de reformar la Constitución de 1824, pues en su artículo 171 preveía que jamás se podrían reformar los artículos que establecen la forma de gobierno, entre otras cosas. En este contexto, Santa Anna convocó en 1835, a través del Consejo de Gobierno, a sesión extraordinaria de Congreso, que en septiembre “Constituyente” y suspendió la vigencia de la Constitución de 1824.

De esta manera, los centralistas ampliarían sus facultades para conformar un Congreso Constituyente en 1836, y así emitir las bases para una nueva Constitución fragmentada en siete leyes constitucionales.

En la segunda ley conformada por veintitrés artículos se establecía el Supremo Poder Conservador depositado en cinco individuos.

En lo referente al Poder Legislativo, en su ley tercera estableció de nueva cuenta que su ejercicio se deposita en el Congreso General compuesto por dos cámaras; en el caso de la de diputados se renovarían por mitad cada dos años, y en el caso de senado, compuesto por veinticuatro senadores y renovándose por terceras partes cada dos años.

Por tanto en este texto constitucional tampoco se encontró impedimento alguno para que se efectuara la reelección consecutiva e inmediata de estos legisladores.

2.7. Bases Orgánicas de la República Mexicana

Estas Bases Orgánicas fueron acordadas por la Honorable Junta Nacional Legislativa, y sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional en 1843. Se mantiene las medidas centralistas de las Siete Leyes Constitucionales de 1836. Éstas Bases estuvieron vigentes hasta el año 1846.

En el caso del Poder Legislativa se continúa depositando en un Congreso dividido en dos cámaras, la de diputados y la de senadores; pero esta última pasaría a conformarse por sesenta y tres individuos.

En el sentido de la reelección inmediata tampoco establece impedimento alguno.

2.8. Actas de reformas de 1847

Esta Acta sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847 y jurada y promulgada el 21 del mismo mes; restablece principalmente la vigencia de la Constitución de 1824, pero con algunas reformas, entre las que destacan la instauración de un sistema de control de constitucionalidad de las actuaciones de la autoridad, mejor conocido como

Juicio de Amparo; por otro lado introdujo el sufragio universal para los ciudadanos mexicanos así como para los habitantes del Distrito Federal. Tampoco se presenta prohibición para la reelección inmediata de legisladores.

2.9. Constitución de 1857

En el Plan de Ayutla se plasmó, entre otras cosas, la entrada en funciones de un Presidente interino quien convocaría a un Congreso Extraordinario con la finalidad exclusiva de constituir a la Nación bajo la forma republicana, representativa y popular, e instituye por primera vez que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

Este Congreso inició sus trabajos en febrero de 1856 para promulgar el 5 de febrero de 1857 la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Constitución confirmó la división de poderes agregando la imposibilidad de reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo y, también a diferencia de las anteriores constituciones, ésta instauraría el unicameralismo al depositar el ejercicio del supremo Poder Legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión.

En cuanto a la elección de los legisladores en su artículo 52 se estableció que el Congreso de la Unión se compondría de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

De la misma manera, esta Constitución no prohibió la posibilidad de que los legisladores pudieran reelegirse para un periodo consecutivo e inmediato. Después, mediante una reforma emitida en 1978 se incorporó la prohibición de reelección pero sólo para el caso del presidente para el periodo consecutivo, sin embargo, años después se volvería a permitir esta reelección por un periodo, para luego volverla a prohibir.

2.10. Constitución de 1917

Luego de que el movimiento revolucionario derrocará a Victoriano Huerta y disolviera el ejército federal, este movimiento se dividió principalmente en dos facciones: la convencionista con Villa y Zapata al frente y, por otro lado, el bando constitucionalista con Venustiano Carranza, que pretendía el restablecimiento de la Constitución de 1857, pero incorporando una serie de reformas que recogieran las aspiraciones del movimiento.

De esta manera, Carranza convocó a un Congreso Constituyente que el 5 de febrero de 1917, en la ciudad de Querétaro, promulgó y publicó la formalmente titulada *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*, misma que tras diversas reformas se encuentra aún en vigor.

Para el tema que nos ocupa, en esta Constitución se incorporó en el artículo 50 el régimen bicameral, así como en el artículo 83 la prohibición expresa de reelección para el caso del Presidente de la República: “el Presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto.”

De esta manera, se plasmaba uno de los primeros ideales del movimiento revolucionario e incorporado en *La Sucesión Presidencial en 1910* de Francisco I. Madero, como una exigencia dirigida a Porfirio Díaz: “Que el partido que mejor interprete las tendencias actuales de la nación será el que proponemos: el Partido Nacional Democrático, proclamando sus dos principios fundamentales: Libertad de sufragio y no reelección.”²⁸ Así surgiría la máxima coloquial de “Sufragio efectivo, no reelección”.

²⁸ Francisco I. Madero, *La sucesión presidencial en 1910*, México, Random House Mondadori, De bolsillo, 2010, p. 58.

Sin embargo, desde entonces era evidente que ese ideal no reeleccionista sólo apuntaba al caso del Presidente de la República, en ese entonces Porfirio Díaz, pero no así para el caso los legisladores, por lo que resulta lógico que en esta Constitución no se haya instaurado ninguna prohibición al respecto.

Sería hasta el año de 1933 cuando se reformó el artículo 59, de acuerdo a la iniciativa presentada por el Partido Nacional Revolucionario que expresamente prohibía la posibilidad de que los senadores o diputados al Congreso de la Unión fueran reelectos para el periodo inmediato.

En 2014, este mismo precepto se reformaría una vez más para instaurar de nueva cuenta la posibilidad de que los legisladores federales sean reelectos en el periodo inmediato hasta por una ocasión para el caso de los senadores y hasta tres para el de los diputados.

2.10.1. Las reformas a la Constitución de 1917

La reelección inmediata de diputados y senadores, se encontró vigente en México desde la Constitución de 1824 y continuó así también con la de 1917.

Así, la Constitución de 1917, en la parte de la sección I, “De la elección e instalación del Congreso”, del capítulo II, “Del Poder Legislativo” estableció en el artículo 59 tan sólo lo siguiente: “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”. Por tanto, el constituyente de Querétaro, ni en éste ni en otro precepto prohibió la posibilidad de que estos legisladores fueran reelectos de manera consecutiva e inmediata.

Fue hasta el año de 1933 cuando se reformó ese artículo para así prohibir expresamente la posibilidad de que no sólo estos legisladores sino además los diputados locales y presidentes municipales, fueran reelectos para el periodo

inmediato. Luego, en 1984 se presentó un intento de reforma reeleccionista sin embargo éste sólo se aprobó en una de las Cámaras. Sería hasta el año 2014, cuando se reformarían una vez más estos preceptos para reinstaurar la reelección inmediata de estos legisladores, de los locales y de los presidentes municipales; esta reforma es la que se encuentra actualmente vigente.

2.10.1.1. *La reforma de 1933*

La reforma constitucional aprobada el 29 de abril de 1933, por iniciativa presentada en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 16 de noviembre de 1932, por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, misma que encuentra su antecedente en la Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, celebrada en la Ciudad de Aguascalientes, los días 30 y 31 de octubre de ese mismo año; allí, como respuesta del partido al planteamiento formulado por Plutarco Elías Calles en su informe del 1 de septiembre de 1932, en el que auguró el paso al régimen de instituciones y de la no reelección presidencial absoluta²⁹, se aprobó la incorporación del postulado revolucionario de la “no reelección” a la Declaración de Principios de ese partido. Con estas bases, los diputados de este partido harían suyas las propuestas y presentarían la iniciativa de reforma a la consideración de la asamblea.

2.10.1.1.1. *La iniciativa de reforma*

En la Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario se concluyó, entre otras cosas, con la prohibición para que los senadores o diputados al Congreso de la Unión pudieran ser reelectos para el período inmediato, en cambio los suplentes sí podrían ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; también se prohibía que los senadores y diputados propietarios pudieran ser electos para el período inmediato

²⁹ *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, 5ª. Ed., Tomo VII, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Porrúa, México, 2000, p. 272.

con el carácter de suplentes; por otro lado se propuso ampliar los periodos del ejercicio del cargo de diputado a 3 años y el senador a 6 años.³⁰

Este órgano partidista pondría este proyecto a consideración y aprobación de sus diputados, quienes a su vez iniciarían el respectivo proceso legislativo ante la Cámara.

En ese documento se incluyeron diversas consideraciones que servirían para su fundamentación; destaca que se tiene desde los principios de la vida independiente a la “no reelección” como “una tendencia nacional, que representa un anhelo de libertad, porque la tesis contraria se ha traducido a través de nuestra historia en el continuismo de un hombre o de un grupo reducido de hombres en el poder, que hacen degenerar a los gobiernos en tiranías absurdas e impropias de una organización democrática”³¹

Se exponen también en el documento como periodos de tiranía y continuismo los del General Antonio López de Santana y el de Porfirio Díaz, y también que ese anhelo de libertad que representa el principio de “no reelección” no solamente se ha manifestado en contra de gobiernos como los de esos personajes, sino también en los de los “patriotas de más alto prestigio y más alta personalidad como los de Benito Juárez o Lerdo de Tejada.”³²

Se estima además que es importante definir en forma precisa, clara y rígida en qué consiste el propio principio de la *no reelección* para evitar en lo futuro diversas interpretaciones y motivos de desorientación y agitación en nuestro sensible ambiente político.

De esta manera, el documento presentado exponía como una de las conclusiones, en su parte *quinta* lo siguiente:

³⁰ *Ibidem*, p. 273.

³¹ *Ídem*.

³² *Ídem*.

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.³³

Con estos antecedentes, los diputados del grupo parlamentario del Partido Nacional Revolucionario harían suya la iniciativa, presentándola el 16 de noviembre de 1932 a la consideración de la Honorable Asamblea. En su exposición de motivos se reitera que está basada en la ponencia de ese Comité partidista que contienen la modificación de su programa de acción política, en cuanto al principio de “no reelección” para que una a su vez los legisladores de ese partido lleven a cabo la modificación constitucional respectiva.

Esta exposición de motivos considera que después de un estudio sereno y meditado ha llegado a la conclusión de que se trata de una acertada concreción del sentir general, casi unánime en el país respecto de la no reelección:

Existe en forma perfectamente tangible la opinión de que los hombres y los grupos políticos encargados de la vida del país y de su administración pública, no deben perpetuarse en tales dirección y administración porque la historia nos enseña que en todos los países y en todas las épocas, ha sido una tendencia invariable de quienes se han perpetuado en el poder abusar de él, en provecho exclusivo de los intereses unilaterales de una facción o de una camarilla, y con menosprecio de los grandes intereses colectivos encomendados a su cuidado.³⁴

Se considera además que al tratarse de una creencia general del pueblo mexicano, el Partido Nacional Revolucionario como representante de los intereses revolucionarios se encuentra obligado a incorporar este postulado a la legislación,

³³ *Ibidem*, p. 275.

³⁴ *Idem*.

pues se considera que traerá como consecuencia inmediata el que:

Un gran número de ciudadanos que prácticamente han vivido durante largos años al margen de toda actividad política, absteniéndose de hecho de ejercer los derechos y cumplir con las obligaciones que tal carácter les impone, volverán con patriótico entusiasmo a interesarse por la marcha de la cosa pública, tomando parte activa en la renovación de los diferentes órganos del Poder, ya que su inercia o pasividad actuales obedecen, entre otras causas, pero muy principalmente, al hecho de que todos los hombres y grupos políticos que han permanecido durante largo tiempo en el poder, han seguido como norma indefectible de conducta el convenir la función electoral en una mera fórmula, en verdadera mascarada, lo que sin duda alguna ha dado por resultado la pérdida casi absoluta de la fe democrática, y, por ende, la indiferencia y el escepticismo cívicos.³⁵

Respecto de la no reelección de los diputados y senadores para un periodo inmediato, se expone que debe entenderse para el caso de los propietarios y suplentes pero que sería más clara y más justa estableciendo expresamente que un propietario no puede ser electo para un periodo inmediato como suplente, pero un suplente sí como propietario, a menos que haya estado en ejercicio.

De tal manera que la iniciativa contenía un apartado de proyecto de reformas, que en lo relativo a la no reelección de diputados y senadores consistía en el artículo 59 constitucional, mismo que se proponía quedar como sigue:

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.”³⁶

³⁵ *Ídem.*

³⁶ *Ídem.*

Una vez aprobada esta iniciativa por los diputados de ese partido, sería puesta a consideración del pleno de la Cámara, para luego ser turnada para su estudio y dictamen a las comisiones unidas: primera de Puntos Constitucionales y primera de Gobernación.

De esta manera, el 9 de diciembre de 1932, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, se dio lectura a la propuesta de reformas constitucionales presentada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario y al respectivo dictamen emitido por las Comisiones legislativas describiendo los antecedentes históricos y constitucionales de la elección de los puestos de elección popular, y retomando prácticamente las mismas consideraciones de la respectiva iniciativa, pero exponiendo a su vez algunas otras, entre las que destacan las siguientes:

Nosotros, con la historia en la mano debemos decir que la *reelección* en nuestro medio social y político es un atentando a nuestra democracia, que la movilización obligada de los titulares del Ejecutivo se hace necesaria como garantía para la libertad del Sufragio; que el gobierno de un hombre solamente debe durar lo estrictamente indispensable para que no le sea posible organizar su despotismo, y que la *no reelección* debe ser, con el Sufragio Efectivo, necesario antecedente de la no imposición.³⁷

En cuanto a la no reelección de los diputados y senadores, del dictamen podemos apreciar una doble preocupación en las comisiones dictaminadoras, por un lado se reconoce la necesidad la continuidad de los integrantes del legislativo:

Respecto de la *no reelección* de los elementos del Poder Legislativo Federal y local, no hay antecedentes en nuestra historia y realmente pudiera presentar algunas dificultades, porque los pueblos necesitan conservar en la persona de sus representantes el espíritu de la Ley y de la jurisprudencia, y a ello se opone la movilidad de esos funcionarios; pero es necesario buscar la manera de cohonestar

³⁷ *Ídem.*

la conservación de las tradiciones con las evidentes ventajas de la No Reelección.³⁸

Pero, por otro lado, quienes integran esas comisiones dictaminadoras también coinciden en lo que ha representado, desde una visión peyorativa, la reelección para la historia nacional a través de los diversos casos de gobernantes que se han perpetuado en el poder, provocando gobiernos dictatoriales y despóticos. Por tanto consideran importante que las cámaras del poder legislativo sean renovadas constantemente:

Debemos reconocer que la no reelección de los miembros de los cuerpos legislativos procede aceptarla como medida de orden político que como todas las leyes de esta índole se dan a los pueblos cuando las han menester, cuando las pueden utilizar o cuando están preparados para practicarlas o ejercitarlas, siendo ingente la medida en el momento histórico presente en que la opinión pública nacional la reclama, pues se oye un clamor insistente que pide la renovación absoluta de hombres en el Poder Legislativo.³⁹

Pero, al mismo tiempo, expresan su firme preocupación en que la no reelección indefinida de esos legisladores provocaría una grave dificultad para encontrar personajes aptos que los sustituyan:

Nosotros creemos que la no reelección indefinida de los elementos del Poder Legislativo traería consigo un gran inconveniente porque siendo numerosísimos esos cuerpos colegiados, difícilmente se encontrarían en cada periodo verdaderas generaciones aptas y nuevas que vinieran a reemplazar a las que terminasen⁴⁰

De esta manera, es evidente que existe una distinta manera de considerar a la reelección: la que por un lado se refiere al poder ejecutivo y la que por otro se refiere al legislativo, sin embargo en este caso se opta por una no inmediata, sino

³⁸ *Ídem.*

³⁹ *Ídem.*

⁴⁰ *Ibídem* p. 276

por una relativa: con un periodo intermedio o de receso, que permita renovar las cámaras de diputados y de senadores, pero al mismo tiempo no impida la posibilidad de que personajes aptos y experimentados regresen al ejercicio de esos cargos, si bien no de manera consecutiva e inmediata pero sí pasando al menos un periodo:

Si se admite la reelección para después de un periodo de receso y se suprime la integración por mitad de la Cámara de Senadores, la que en lo sucesivo se renovará totalmente, sería preferible, como medio de que no se olviden las tradiciones, y antes bien se conserven, que se respeten los periodos actuales de dos y cuatro años para los diputados y senadores al Congreso Federal, haciendo viable que vuelvan al ejercicio de sus funciones representativas los elementos de mayor arraigo en la opinión pública, y los que en su gestión legislativa se hubieren distinguido con las luces de su experiencia.⁴¹

2.10.1.1.2. *La discusión y aprobación*

Luego, en sesión ordinaria celebrada por la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 1932, se daba la segunda lectura al dictamen emitido por las comisiones. Dentro de este, resalta el voto particular emitido por el presidente de la Comisión de Gobernación, el licenciado Flavio Pérez Gasga sobre la reforma al artículo 84 constitucional referente a los casos de falta del Presidente de la República. Sin embargo, en ese voto particular únicamente se hace referencia a su conformidad con lo referente a la reforma que extiende los periodos de los diputados y de los senadores de tres y seis años respectivamente.

Sin embargo, en la discusión en cuanto a lo general del dictamen, algunos diputados se inscribieron para hacer uso de la palabra, pero en alusión a otros temas, distintos al de la no reelección. Para el tema que nos ocupa, resalta sólo lo expuesto por el diputado Ezequiel Padilla, quien en referencia a ese dilema entre las dos posturas, intento conciliar lo que reconoció como una violación a los

⁴¹ *Ídem.*

principios de la doctrina constitucional y de la democracia, con una necesaria medida transitoria:

Con estas reformas vamos a vulnerar uno de los sistemas más certeros que tiene el pueblo para revisar la actitud de sus representantes en el Parlamento, enviando, reeligiendo a aquellos que representan aún su opinión o rechazando a los que ya no la representan; pero era necesario eso: un sacrificio hecho a la Doctrina Constitucional - que será transitorio, porque no es posible violar perennemente lo que es esencia de sabiduría constitucional -, era necesario porque el continuismo, la reelección, habían expulsado de la Cámara al Sufragio Efectivo; era necesario porque se necesita un puente entre el fraude electoral - que era en lo que se había convertido cada nueva Legislatura - y el verdadero gobierno de la opinión pública.⁴²

En uso de la palabra, el diputado Gonzalo Bautista fue más preciso y se refirió a la opinión pública deficiente en relación al legislativo, pero ocasionada por una falta de armonía verdadera entre el legislativo y el ejecutivo, lo que ha ocasionado a su vez el régimen dictatorial de las facultades extraordinarias desde la constitución de 1857 a la fecha:

Juzgo que algunas de las disposiciones contenidas en la ponencia del Partido pueden, todavía más disminuir esta fuerza del Congreso de la Unión; (...) si nosotros no procuramos equilibrar la fuerza del Poder Legislativo con la del Poder Ejecutivo, tengo la seguridad de que más tarde no solamente el país se pronunciará, como ahora, por la No Reelección de los miembros del Poder Legislativo, sino que en un plebiscito podría pronunciarse la opinión nacional en contra de la existencia del Poder Legislativo.⁴³

⁴²Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos, México, Poder Judicial de la Federación,

http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/011%20-%2027%20ABR%201933.pdf

⁴³ *Ídem.*

Al día siguiente se reanudó la sesión y se sometió a votación en lo general el proyecto de dictamen, aprobándose por unanimidad de ciento un votos. En lo particular se separaron para discutirse, entre otros, el artículo 59 por parte del diputado Guillermo Rodríguez, quien pidió que se le agregara lo siguiente: "No podrán ser electos diputados al Congreso de la Unión los diputados locales, estén o no en ejercicio, cuando conozcan de elecciones municipales."⁴⁴

El objeto de su propuesta fue a manera de recordatorio de otra hecha en la Convención del partido por parte otro diputado, el general Jasso quien aclararía después que en realidad su idea era en referencia a que quien sea diputado federal no pueda ir como diputado local y viceversa.

Sin embargo, estas propuestas fueron rechazadas por la asamblea, por lo que el dictamen aprobado en sus términos originales pasó a la Cámara de Senadores para los efectos correspondientes. Esta Cámara le dio lectura en la sesión ordinaria del 20 de diciembre de 1932, turnándolo a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales.

Luego, en la sesión ordinaria del 26 de diciembre de 1932, la misma Cámara dio lectura al dictamen emitido por esa Comisión sometiéndolo a votación; se aprobó por unanimidad de treinta y nueve votos. Pasó luego al Ejecutivo y a las legislaturas de los estados para su tramitación correspondiente. Una vez hecho el cómputo de votos de las legislaturas de los estados, el 20 de marzo de 1933 se declaró aprobada la reforma propuesta por lo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933.

Aunque en efecto se llevó a cabo un intenso debate en lo referente a las propuestas de reforma, sin embargo, las alusiones a la no reelección de diputados y senadores, estuvieron prácticamente ausentes durante el mismo.

⁴⁴ *Ídem.*

A final de cuentas, su aprobación se llevó a cabo con prontitud y en los mismos términos en que se presentó la propuesta inicial, aquí se encierra un cuestionamiento: ¿por qué estos legisladores votaron a favor, sabiendo que les limitaba sus propias aspiraciones a mantenerse en el cargo, es decir afectando sus intereses?

Podemos intuir que la razón principal de la reforma fue dejar de lado cualquier posibilidad de reelección de los ex presidentes y evitar inestabilidad. Así esta reforma eliminaba de la contienda presidencial de 1934 a Plutarco Elías Calles, a Emilio Portes Gil y a Pascual Ortiz Rubio entre otros. Pero en el caso de la reelección de legisladores todo indica que no correspondía con la razón anterior.

El autor Jeffrey A. Weldon propone dos razones básicas para explicar estas reformas: en primer lugar, porque contribuyeron a la centralización de poderes en torno a las dependencias federales de gobierno en manos del liderazgo del partido específicamente del jefe máximo, Plutarco Elías Calles; en segundo lugar, considera que aceleraron la centralización del poder en el nivel nacional con el fin de debilitar a partidos y maquinarias políticas locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional del entonces Partido Nacional Revolucionario; el partido oficial.⁴⁵

De acuerdo a los debates de esa época se puede considerar también la idea de que con la aprobación de estas reformas se podría abrir el sistema político a nuevos líderes y evitar así el monopolio del poder en unos cuantos, para que así más legisladores abandonaran su curul, ocasionado un mayor ingreso y egreso de legisladores en las cámaras, impidiendo su profesionalización y por tanto debilitando al mismo Congreso.⁴⁶

⁴⁵ Weldon, Jeffrey A., “El legislador a examen”, *El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 34.

⁴⁶ Jacqueline Peschard, “Impulsar la carrera parlamentaria”, en *Crónica Legislativa*, año III, núm. 15, julio-agosto de 1994, México, Cámara de Diputados, p. 8.

Lo más probable es que se haya pensado que así los legisladores se encontrarían en una inevitable relación de sumisión ante su partido, cuyo liderazgo aún no estaba en manos del Presidente de la República sino de su Comité Ejecutivo Nacional.

En el mismo sentido, Alonso Lujambio considera que esta disposición fortaleció demasiado al presidente de la República, pues así quedaron sólidamente establecidos los incentivos para que los legisladores ajusten su conducta congresional a la voluntad del Ejecutivo, siendo el presidente el líder de su partido, así los diputados del partido oficial entendieron que la disciplina pagaba políticamente.⁴⁷

Es precisamente ésta la realineación de las preferencias de los diputados, que de acuerdo a Daniel Cosío Villegas “vino a originar la histórica subordinación del Congreso mexicano ante el Ejecutivo.”⁴⁸

Similar fue la situación de las legislaturas de los estados, que después del movimiento revolucionario pasaron a representar el núcleo de la política local. Por lo que se consideró que con la no reelección de diputados locales traería consigo una mayor influencia de los gobernadores en la integración de esas legislaturas.

Lo anterior es explicable pues durante los dieciséis años que transcurrieron entre la entrada en vigor de la Constitución de 1917 y la publicación de las reformas no reeleccionistas se presentaron treinta y tres destituciones de gobernadores.

Parecía inevitable esta evidente inestabilidad de los gobernadores para mantenerse en sus cargos, caracterizada además por continuos conflictos entre los estados y la federación.

⁴⁷ Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, p. 174

⁴⁸ Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político de México*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1978, pp. 29-30.

Frente a esta inestabilidad, producto de la dispersión de tantas fuerzas políticas locales, la creación del Partido Nacional Revolucionario resultó ineficaz para superarla. Pero sin duda el partido oficial tenía que encontrar la medida para construir un sistema centralizado para así controlar a todos esos intereses, y así dar estabilidad al reparto del poder.

Una de las soluciones fue la abolición de los partidos locales en la segunda convención del Partido en la ciudad de Querétaro en diciembre de 1933. La otra solución ya había sido vislumbrada; prohibir la reelección inmediata de diputados locales, federales y de presidente municipales.

Así, la no reelección permitiría al Comité Ejecutivo Nacional del Partido hacer las nominaciones y reemplazar a los adversarios con hombres leales al partido nacional.⁴⁹

En relación a lo anterior, Daniel Cosío Villegas señaló que “el porvenir de un diputado no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del Partido y, en última instancia, de la voluntad del presidente”.⁵⁰

2.10.1.2. *Iniciativa de reforma constitucional de 1964*

La iniciativa fue presentada al inicio de la XLVI Legislatura, por los diputados del Partido Popular Socialista, coordinados por Vicente Lombardo Toledano. Se trataba de un proyecto que adicionaba al artículo 54 constitucional una fracción VI a fin de restablecer la reelección continua de los diputados.⁵¹

⁴⁹ Dworak, Fernando F, (coord), *El legilsador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 53.

⁵⁰ Cosío Villegas, Daniel, *Op.cit.*, nota 47, p. 29

⁵¹ Béjar Algazi, Luisa, “La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México” <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/viewFile/42405/38516>

Cabe destacar que como lo previó el dictamen que recayó a la misma, esta iniciativa estaba planteada con una seria deficiencia de técnica legislativa, pues dejaba intacto el texto del artículo 59, es decir, si se hubiera aprobado en esos términos, hubiera generado una contradicción entre esos dos preceptos.⁵² Ésta fue leída en la sesión ordinaria de 13 de octubre de 1964, y pretendía que los diputados federales pudieran ser reelegidos tantas veces como lo decidieran los partidos políticos a que pertenecieran y obtuvieran los votos necesarios, bien por mayoría o como diputados de partido.⁵³

Por otro lado, resalta que esta iniciativa únicamente se avocara al caso de los diputados federales, y no al de los senadores; fue el mismo Vicente Lombardo Toledano quien, desde la tribuna, lo expuso de la siguiente manera:

Yo no hablo de los senadores, porque creo que nosotros no podríamos, sin que la Cámara de Senadores considerara la cuestión, hacerles indicaciones; pero lo importante, lo nuevo en México no es el Senado, que cada día pesa menos y es más opaco y más triste. Lo lamento. Lo nuevo en México es esta Cámara de Diputados; aquí están representados todos los partidos políticos como hace tiempo lo queríamos muchos.⁵⁴

Este distinguido diputado, en su misma intervención consideró también imposible la formación de cuadros parlamentarios sin la posibilidad de reelegirlos, lo que se haría a través de sus partidos y de los votos ciudadanos, por lo que habría un proceso de selección, y en algunos años, un grupo de profesionales del Parlamento, capaces de desempeñar su labor de manera importante; agregaba que la no reelección inmediata era reciente y no se justificaba, sino como una cuestión de control del ejecutivo sobre el legislativo.⁵⁵

⁵² Macías Vázquez, María Carmen, *et al.*, *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Estudios de derecho público y política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 93.

⁵³ *Derechos del pueblo mexicano*, *Op. cit.*, nota 29, p. 277.

⁵⁴ *Ídem*.

⁵⁵ *Derechos del Pueblo mexicano*, *Op. cit.* nota 29, p. 277

En general, se hacía en referencia al principio de no reelección, para demostrar que su origen y significado histórico era sólo en razón de los titulares de los poderes ejecutivos y no de los miembros del legislativo, en particular de la Cámara de Diputados. La propuesta se razonaba además en base a las siguientes consideraciones:

Desde el Plan de Palo Blanco en 1876, hasta la Constitución de 1917 el principio de no reelección se ha planteado para el titular del Ejecutivo, federal, estatal y municipal, no fue sino hasta 1933 que se estableció para los diputados y senadores; el objetivo de dicho principio ha sido, históricamente, impedir la continuación del presidente de la República pero no la de los miembros del Congreso.⁵⁶

Luego, las comisiones unidas, primera de Puntos Constitucionales y segunda de Gobernación rindieron su dictamen, leído en la sesión ordinaria del 27 de diciembre del mismo año. Oradores de los partidos allí representados hablaron a favor de la propuesta de reforma; se argumentó que propiciaría, entre otras cosas, la profesionalización y representatividad de los diputados, lo cual fortalecería al Poder Legislativo.⁵⁷

En el dictamen de las comisiones, se reconocía la deficiencia de la propuesta en cuanto técnica legislativa, sin embargo, “recogían la idea de los proponentes puesto que su propósito era establecer una más genuina vida parlamentaria.” En el dictamen las comisiones formularon las siguientes consideraciones:

Declaraban, en forma clara y definitiva, que una reforma al artículo 59 a fin de que los diputados pudieran reelegirse, no representaba, de ninguna manera, el inicio de una corriente de opinión en contra del principio de la no reelección del

⁵⁶ *Ídem.*

⁵⁷ Dworak Fernando, *Op. cit.*, nota 48, p. 54.

Ejecutivo...; que no fue sino hasta 1933 que el principio, atemperado, se hizo aplicable a los miembros del Congreso, como producto, únicamente, de una tendencia centralizadora del poder público y no como consecuencia de condiciones históricas objetivas o de la exigencia popular...; que la incorporación de los diputados de partido ha generado la necesidad de abrir la posibilidad de que el pueblo pueda reelegir a quienes hayan cumplido eficazmente su representación...; que no puede implicar que todos puedan ser reelegidos, lo serán únicamente los más eficaces, debidamente justipreciada su capacidad por los partidos que habrán de proponerlos y avalados por el voto popular...; en todo el mundo y bajo cualquier sistema se tiene como base la reelección de los diputados...⁵⁸

Finalmente, las comisiones en su dictamen corrigieron el error de técnica legislativa proponiendo la modificación al artículo 59, pero la reformulan limitativamente para que los diputados puedan ser elegidos en dos periodos consecutivos pero no para un tercero, previendo la posibilidad de que al transcurrir ese tercero, vuelvan a ser electos. Las comisiones consideraron los siguientes aspectos positivos:

Se aprovecharía la experiencia, conocimientos y capacidades de algunos legisladores; se promoverían nuevos cuadros parlamentarios que renovarían con su actuación el actuar legislativo con equilibrio entre los que permanecieran y los que ingresarán; se obtendría una coordinación más eficaz entre ambas cámaras, mediante la permanencia en la de diputados de un grupo de ellos, conocedores de la mecánica parlamentaria, garantizando así una adecuada coordinación; estaría perfeccionado el sistema de equilibrio entre los Poderes de la Unión.⁵⁹

La segunda lectura del dictamen se llevó a cabo en la última sesión del periodo ordinario, el 30 de diciembre del mismo año, suscitándose un amplio debate. En primer lugar hizo uso de la tribuna Vicente Lombardo Toledano quien cuestionó punto por punto el dictamen, insistiendo en la reelección indefinida, al

⁵⁸ *Derechos del pueblo mexicano, Op. cit.*, nota 29, p. 278.

⁵⁹ *Ídem.*

final votó a favor del dictamen.

En su turno, el diputado Miguel Estrada Iturbide reiteró en nombre de su partido, que la no reelección del presidente de la República se encontraba justificada, pero por lo que ve al Poder Legislativo, expuso que no encontró motivo para la limitación que establece el proyecto porque “no hay razón, ni doctrinaria, ni teórica, ni histórica, ni actual, ni circunstancial, que obligue a no volver al texto primitivo de la Constitución de 1917 que es el texto de la de 1824 y de las centralistas y de la de 1857: el principio de la reelección irrestricta de los miembros del parlamento”⁶⁰ En consecuencia, propuso un proyecto alternativo: la derogación del artículo 59; reelección ilimitada no sólo para los diputados sino también para los senadores.

El dictamen fue aprobado en los términos originales, por mayoría de 162 votos a favor y 28 en contra. Luego pasó a la Cámara de Senadores para su tramitación correspondiente.

Resalta que luego de que el dictamen se aprobó por la Cámara de Diputados, ésta y la de Senadores entraron en receso, por lo que tuvieron que transcurrir 8 meses para que la segunda diera el trámite correspondiente a la minuta.

En ese transcurso del tiempo la polémica se había acrecentado considerablemente; definiéndose tres diferentes líneas de ataque en contra de la reelección legislativa: la primera, en torno al peligro para la estabilidad del país; la segunda, respecto de argumentos más pragmáticos que se referían a las “razones ulteriores” que había detrás; y la tercera, acerca de la escasa pertinencia de la medida para el momento político que vivía el país.⁶¹

⁶⁰ Macías Vázquez, María Carmen, *Op. cit.*, nota 51, p. 105.

⁶¹ Dworak Fernando, *Op. cit.*, nota 48, p.72

En este contexto, la Cámara de Senadores 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. Estas comisiones, rindieron el dictamen correspondiente, al que se le dio lectura en la sesión ordinaria de 24 del mismo mes.⁶²

En su dictamen las comisiones concluyen que las legislaturas han registrado un avance tanto en su integración como en su capacidad de acción e iniciativa, porque consideran innecesaria una reforma para alcanzar esa finalidad; que el establecer bases más sólidas para el equilibrio de los poderes no deriva del tiempo de ejercicio sino de sus facultades y la efectividad; que no se justifica la reforma pues la capacidad política y la preparación cultural de los representantes no se adquiere durante el ejercicio del cargo, y finalmente; que una más eficaz coordinación entre las cámaras no depende de la permanencia de algunos de los integrantes sino de las normas y prácticas establecidas.⁶³

En conclusión el dictamen propone no aprobar la iniciativa de la colegisladora y que el artículo 59 subsista en sus términos pues “estiman que para alcanzar las metas ya señaladas no es necesaria la reforma propuesta, ya que la Constitución vigente ofrece en su conjunto y específicamente en sus preceptos, las bases y el camino para alcanzar dichos objetivos en la actual etapa del desarrollo cívico del país”⁶⁴

En esos términos, el dictamen fue aprobado, sin discusión, por unanimidad de 47 votos y pasó a la Cámara de Diputados para los efectos correspondientes.

Una vez devuelto el proyecto, la Cámara de Diputados, en sesión ordinaria de 5 de octubre de 1965 dio lectura al oficio correspondiente y fue turnado a las comisiones primera de Puntos Constitucionales y segunda de Gobernación, cuyo

⁶² Derechos del pueblo mexicano, *Op. cit.*, nota 29, p. 280.

⁶³ *Ídem.*

⁶⁴ *Ibídem*, p.281.

dictamen y voto particular a cargo del diputado Adolfo Christlieb Ibarrola fueron leídos en la sesión de 15 del mismo mes.

Rafael Estrada Sámano, considera que “por lo inusitado de la situación en los anales constitucionales y parlamentario, pues el Senado rechazó con prisa y desdén una iniciativa de reformas que había sido profundamente meditada y discutida antes de ser aprobada en la colegisladora, el nuevo Dictamen de las comisiones de la Cámara de Diputados fue redactado con abundancia de datos y de argumentaciones, seguramente con el objetivo de dejar a salvo su imagen como Cámara Diputados, intentando trasladarla a la de Senadores pues a éste le correspondía la responsabilidad por rechazar una reforma tan trascendente.”⁶⁵

En este sentido, las comisiones, en su dictamen consideraron que, luego de revisar nuevamente el expediente, resultaba conveniente analizar la secuela seguida por la reforma desde su presentación, con objeto de dejar constancia en el Diario de los Debates, lo que estimaron valioso, de cómo fue presentada, cómo fue aprobada, el debate que generó fuera de la cámara, el dictamen del senado y los argumentos que quedan firmes dada su validez histórica y jurídica y por sus propósitos políticos y sociales.⁶⁶

El dictamen establece también que la Cámara de Diputados fue objeto de severas críticas, y que el debate no siempre se abordó con serenidad y con argumentos infundados, que muchos de los que participaron en la discusión tendieron a deformar, maliciosamente y deliberadamente el objeto, el sentido y el alcance real de la reforma aprobada. Pero por otro lado, reconoce también que el debate tuvo un aspecto valioso que demostró que la opinión pública se interesa por las cuestiones políticas, y reconoció también el clima de libertad que imperó.

En el mismo dictamen, se refrendó también las consideraciones del

⁶⁵ Macías Vázquez, María Carmen, *Op. cit.*, nota 51, p. 106.

⁶⁶ *Derechos del pueblo mexicano, Op. cit.*, nota 29, 282.

proyecto original, señalando en cuanto a su discrepancia con el Senado que “*con el criterio inmovilista de los senadores ninguna reforma previa de naturaleza política habría sido posible,*” y concluyó, de acuerdo a Diego Valadés, con una sorprendente decisión: “porque hay datos suficientes para pensar que esa concepción y ese criterio (del Senado) son definitivos, consideramos que, por el momento, ha desaparecido la posibilidad de llevar adelante la reforma del artículo 59”⁶⁷. Por estas razones, se recomendaba al pleno archivar el expediente; fue respecto a este punto que el diputado Adolfo Christlieb Ibarrola formuló su voto particular.

De acuerdo a Diego Valadés, para Christlieb resultaba jurídicamente inaceptable que si la mayoría de los diputados seguían convencidos de su razón, no la hicieran valer ante los senadores, pues al no agotar el procedimiento constitucional la Cámara de Diputados asumiría una responsabilidad jurídica, política e histórica que no le correspondía, al ser ésta la que resolviera archivar un proyecto que por otra parte sostenía de manera prácticamente unánime:

Por suficientes que puedan parecer los datos que se tengan para presumir que la colegisladora no cambiará de criterio, de ninguna manera esa presunción puede dar bases para que la Cámara de Diputados concluya la inutilidad de ejercer la facultad que le otorga la Constitución.⁶⁸

Precisó, además, que su partido había votado en contra del proyecto porque estaba a favor de volver, lisa y llanamente, a la redacción de 1917 que permitía la reelección indefinida de diputados y senadores, sin embargo, ahora planteaba en nombre de los diputados de su partido, regresar la minuta al Senado con el voto de todos los miembros de la Cámara de Diputados.⁶⁹

⁶⁷ Macías Vázquez, María Carmen, *Op. cit.*, nota 51, p. 106.

⁶⁸ *Ídem*

⁶⁹ Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 87.

Se sometió a votación y el dictamen fue aprobado por 143 votos a favor y 20 en contra. Sin duda, esta propuesta, a pesar de no volverse realidad tiene una enorme importancia para la historia de las instituciones de nuestro país, pues a pesar de venir de la oposición, el partido oficial, luego de una reformulación, la hizo suya a través del voto a favor de sus diputados.

Respecto a la importancia que reviste esta reforma fallida para la historia de nuestras instituciones, cabe resaltar el siguiente planteamiento de Diego Valadés:

Así cerró un capítulo de la historia parlamentaria de México, dejó sin embargo, heridas en el cuerpo de los partidos políticos. Se había creído que la composición plural de la Cámara permitiría un margen de libertad hasta entonces inexistente. Se creyó fundadamente, que la reelección tendría efectos para la independencia del Congreso y, en el caso del PRI, se contó con la aquiescencia del presidente de la República. El extraño sesgo que siguió la discusión pública indica que en el interior del aparato del poder se produjeron fisuras que obligaron a revocar el acuerdo.⁷⁰

Sin duda, de haberse concretado esta propuesta de reforma constitucional habría producido un cambio de gran calado no solo en la vida del Congreso sino de todas las instituciones del país. Así, respecto a la conjetura de qué habría pasado, el mismo autor comenta que:

Aunque en materia jurídico política no es válido conjeturar qué habría pasado de haberse adoptado desde 1965 la reelección de los legisladores, sí es posible suponer que los tiempos de la reforma política se habrían abreviado... es de suponer que otros avances que sólo se produjeron más tarde, como la garantía de imparcialidad electoral, también habrían entrado más tempranamente en nuestra legislación.⁷¹

⁷⁰ *Ídem.*

⁷¹ *Ídem.*

2.10.1.3. *El intento de reforma del 2005*

El 10 de febrero de 2005 las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos presentaron un proyecto de decreto para reformar los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta iniciativa se proponía que los senadores pudieran reelegirse por una sola vez y los diputados tres veces.

A lo largo del debate en el Senado, en el discurso de los legisladores del Partido Revolucionario Institucional se expresaron varios temores, como el de la senadora Dulce María Sauri⁷² que consideró a la reelección como un riesgo que representan los poderosos e influyentes grupos de poder y de interés para asegurar la reelección a sus afines y eliminar a los que le son incómodos.

En el mismo sentido, el senador Roque Villanueva⁷³ expresó que lo que se obtiene con la reelección es una vinculación extraordinaria con los intereses locales, en detrimento de los nacionales.

Para el Partido Acción Nacional en la voz de Jorge Zermeño⁷⁴, la reelección favorecía a la ciudadanía, pues son estos quienes deben censurar, aceptar o rechazar a quienes aspiren a representarlos con dignidad.

Al final, la reforma no se aprobó, con 51 votos a favor y 50 en contra y una abstención; votación que no alcanzó las dos terceras partes que señala la Constitución para su reforma.

Para Josafat Cortés⁷⁵, las razones por las que se rechazó fueron

⁷² *Derechos del pueblo mexicano, Op. cit.*, 283.

⁷³ *Ídem.*

⁷⁴ *Ídem.*

⁷⁵ Cortés Salinas, Josafat, “La propuesta de reelección inmediata de legisladores en la reforma de 2010”, México, <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v44n132/v44n132a10.pdf>

principalmente las siguientes:

- Después de ese debate venía la reelección del Ejecutivo;
- Porque los intereses económicos locales estarían detrás de la reelección de legisladores;
- No es necesario fortalecer la profesionalización, ya que los diputados y senadores tienen experiencia adquirida fuera de los recintos parlamentarios, y;
- La rendición de cuentas ya existe por medio de los informes de actividades.

2.10.1.4. *Intento de reforma del 2009*

El 15 de diciembre del año 2009, el presidente de la República presentó una serie de iniciativas legislativas. Entre estas se encontró la relativa a la reinstauración de la reelección inmediata de legisladores.

Se proponía un límite máximo de doce años en el cargo para el caso de diputados y senadores del Congreso de la Unión. Se incluían a los diputados locales, miembros de ayuntamiento y jefes delegacionales.

En la iniciativa el presidente sustentaba su propuesta conforme a las tres siguientes condiciones:

a) Extraña costos muy importantes para la calidad de gobierno, así como para la relación entre ciudadanos y representantes electos;

b) Limita sensiblemente la posibilidad de legisladores y autoridades municipales de acumular conocimiento y experiencia en provecho de sus representados, y

c) Priva a los ciudadanos de la capacidad para aprobar o desaprobar la gestión de sus representantes en función de su desempeño.

Finalmente, el Partido Revolucionario Institucional rechazó la propuesta de permitir la reelección, sin discusión alguna.

2.10.1.5. *La reforma constitucional del 2014*

El 2 de diciembre de 2012, en una ceremonia celebrada en el Castillo de Chapultepec, encabezada por el presidente de la República electo y acompañado por los presidentes de los partidos PRI, PAN y PRD, presentaron el “Pacto por México”. Se dijo que se trataba de un acuerdo político para “realizar grandes acciones y reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero”

Se expuso que una vez instaladas las Cámaras del Congreso de la Unión y consumada la calificación de la elección presidencial, el presidente de la República electo y los presidentes de esos partidos políticos, se reunieron para abordar temas de la agenda del cambio de gobierno. Se dijo también, que de esas reuniones se concluyó en que “los quince años de gobierno divididos habían impedido concretar muchos acuerdos, que de haberse realizado, le permitirían a México avanzar aún más de lo que se logró en las dos últimas décadas.”⁷⁶

De esta manera, se coincidió en la creación de gran pacto que definiera las bases sociales, económicas y políticas del país. Así se suscribieron cinco acuerdos:

1. Sociedad de Derecho y Libertades;
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad;
3. Seguridad y Justicia;
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, y;
5. Gobernabilidad Democrática.

En cada uno se establecieron también fechas concretas para su implementación, para facilitar la verificación de su cumplimiento.

⁷⁶ Pacto por México, Presidencia de la República, 29 de noviembre de 2012 ¿Cómo se logró?, <http://pactopormexico.org/como/>

En el apartado 5, titulado “Para la Gobernabilidad Democrática” se expuso lo siguiente:

La pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. Esta pluralidad muestra que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas. Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático.

Respecto del tema que a esta investigación interesa, en este quinto apartado se incluyó, a su vez, el subapartado “5.7 *Revisar la reelección de legisladores*”, se estableció el segundo semestre de 2013 para iniciar el análisis de reelección legislativa y en su caso la presentación de la legislación, y el primer semestre de 2014 para el inicio de su implementación.

En consecuencia, el 2 de diciembre de 2013, el Pleno de la Cámara de Senadores dio primera lectura al Dictamen Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político electoral. En este proyecto se incluyó la reforma al artículo 59 constitucional, entre otros.

En los considerandos de este dictamen, en referencia a la reelección consecutiva de legisladores, se expuso que fueron analizadas diversas iniciativas planteadas sobre este tema, y se reconoció el alcance de un acuerdo entre los distintos actores políticos. También se refirió a la posibilidad de reelegir o no a los integrantes de los poderes públicos es una de las decisiones fundamentales de cualquier orden jurídico político.

Es este dictamen, se expuso también un repaso histórico sobre el tema,

desde la Constitución de Cádiz hasta la época actual, enfatizando que la prohibición de la reelección en el Poder Legislativo no viene, “como mucha gente cree” desde el movimiento revolucionario de 1910 ni de la Constitución de 1917.⁷⁷

En cuanto la aplicabilidad de la reforma, se puso especial énfasis al exponer que tal disposición tiene por objeto evitar que los legisladores que realicen las reformas necesarias para la implementación de la reelección resulten ser los beneficiados con las mismas.

Como argumento a favor de la reforma en esta materia, se señaló en el dictamen lo siguiente:

Estas Comisiones Dictaminadoras estimamos que la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores trae aparejadas ventajas, como son: tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto a los servidores públicos en su encargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, y profesionalizará la carrera de los legisladores, para contar un representantes mayormente calificados para desempeñar sus facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo en beneficio del país que puede propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos.⁷⁸

Al día siguiente, ese mismo Pleno lo aprobó por 107 votos a favor, 16 en contra y una abstención, enviándolo a la Cámara de Diputados para continuar el proceso legislativo.

El 5 de diciembre del mismo año, la Cámara de Diputados, en sesión, aprobó en lo general el dictamen de la Minuta por 409 votos a favor, 69 en contra y

⁷⁷ Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/dictamen_reforma_Politica.pdf

⁷⁸ *Ídem*

3 abstenciones; aprobando también doce modificaciones.

Para el tema de nuestra investigación resalta la modificación al artículo décimo primero transitorio, en el sentido de que la reelección consecutiva de diputados y de senadores fuera aplicable por igual a partir del proceso electoral de 2018. La minuta de la Cámara de Senadores la consideraba aplicable a partir del proceso del año 2015 para el caso de diputados y del año 2018 para el caso de los senadores.

La Cámara de Senadores aceptaría esta modificación, en virtud de que el 2018 coincide en la renovación total del Congreso de la Unión. Cabe destacar que con esta reforma se establece también la reelección consecutiva para los diputados locales y presidentes municipales. Una vez aprobadas estas modificaciones, se remitió a las Legislaturas de los estados, tal como lo dispone el artículo 135 constitucional.

Así, el 10 de febrero del año 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. Por tanto, la posibilidad de reelección consecutiva quedó de nueva cuenta prevista en la Constitución, de la siguiente manera:

Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En cuanto a su aplicabilidad, se aprobó en los términos de la modificación interpuesta por la Cámara de Diputados, de acuerdo al décimo primero transitorio en el que se estableció lo siguiente:

DÉCIMO PRIMERO.- La reforma al artículo 59 de esta Constitución será aplicable a los diputados y senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018.

Ahora bien, un aspecto importante es que la postulación sólo podrá ser por parte del mismo partido político o coalición salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

En cuanto al procedimiento electoral, se agregaron diversas disposiciones referentes a la reelección de diputados y senadores, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; señalando en el artículo 238, inciso g) que a la solicitud de registro de candidatos a las Cámaras del Congreso de la Unión que busquen reelegirse, el partido o coalición que los postule deberá acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección.

Capítulo 3

La elección de los integrantes del Congreso de la Unión en el orden jurídico nacional

SUMARIO: 3.1. *Antecedentes del modelo de elección de legisladores.* 3.2. *De la organización de las elecciones.* 3.3. *Del registro de candidatos a ocupar un cargo de elección popular en el Congreso de la Unión.* 3.4. *Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular.* 3.5. *Las precampañas.* 3.6. *Las campañas.* 3.7. *La composición de las cámaras del Congreso de la Unión.*

Como lo analizamos anteriormente, desde octubre de 1824 cuando se promulgó la primera Constitución Federal del México independiente, a pesar de los diversos vaivenes políticos y sociales de esos tiempos, no se estableció prohibición alguna para la posibilidad de reelección inmediata de los diputados y senadores del Congreso de la Unión, sino hasta la reforma del 29 de abril de 1933.

Fue hasta la reforma publicada el 10 de febrero del 2014, en que se permitió de nueva cuenta la reelección inmediata de legisladores, misma que se encuentra vigente actualmente.

Por esta razón, nuestro país, sobre todo a partir de la alternancia del partido hegemónico en el poder y de la conformación de congresos más plurales y mejor representados, enfrenta una situación singular, conocida por muchos como *la transición*, caracterizada por tratarse de un tiempo intermedia entre “lo viejo que

no acaba de morir y no nuevo que no acaba de nacer”⁷⁹.

Bajo este contexto, la reelección de legisladores se reinstaura en nuestro país después de 81 años de prohibición con la esperanza de ser un instrumento para fortalecer la conexión entre representantes y representados, generado así un poder legislativo más eficaz y eficiente en su actuar. Sin embargo, como en toda reestructuración institucional, no podemos soslayar el riesgo que representa la posibilidad de haber sido mal diseñada, y que por consiguiente su implementación no genere los efectos esperados o, incluso, que estos sean contraproducentes.

Por estas razones, en este capítulo se estudia el proceso a través del cual se eligen a los integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión, así como las principales circunstancias de su desempeño, haciendo énfasis en la implementación de la reciente reforma reeleccionista, sin dejar de señalar que el artículo 41 constitucional establece que la renovación del poder legislativo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

3.1. *Antecedentes del modelo de elección de legisladores*

Nuestro país, para llegar a la pluralidad política actual, y que se ve reflejada en la conformación del Congreso de la Unión, tuvo que recorrer un largo camino de modificaciones institucionales.

a) *La reforma electoral de 1963*

Esta reforma, introdujo la incorporación de los *diputados de partido*. Por cada 2.5% de la votación se obtenían 5 diputados de la lista y por cada medio punto adicional se obtenía uno más, fijando un límite de hasta 20 diputados.

⁷⁹ Gramsci, Antonio, *Cuadernos de la cárcel*, México, Ediciones Era, 1975, p. 54

b) *La reforma electoral de 1977*

Esta reforma estuvo encaminada a alcanzar el multipartidismo, a través del reconocimiento legal de fuerzas políticas ausentes, partidos y asociaciones políticas.

Otorgó también el derecho a los partidos políticos nacionales para participar en elecciones locales, y cambió su situación jurídica, pasando a ser de interés público y carácter nacional.

c) *La reforma electoral de 1986*

Con esta reforma se modificó la integración de la Cámara de Diputados, se pasó de 100 a 200 diputados por representación proporcional, estableciendo cinco circunscripciones plurinominales.

La Cámara de Senadores pasó a renovarse por mitad cada 3 años y se crearon las candidaturas comunes que permitieron registrar un candidato por diversos partidos políticos.

Se creó también el Tribunal de lo Contencioso Electoral, pero subordinado a los colegios electorales y no podían declarar la nulidad de una elección.

d) *La reforma electoral de 1990*

Con esta reforma constitucional, se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que creó el Instituto Federal Electoral, como institución imparcial encargada de dar certeza, transparencia y legalidad a las elecciones y para su garantía, el Tribunal Federal Electoral.

Con esta reforma se creó también el padrón electoral y la credencial para

votar con fotografía.

e) *La reforma electoral de 1993*

Esta reforma de gran trascendencia, cambió la composición del Senado, aumentando de 64 a 128 senadores para lo cual se elegirían cuatro por cada entidad: tres de mayoría relativa y uno de primera minoría.

En la Cámara de Diputados, modificó el límite de representación política de 315 diputados por partido político como máximo.

También con esta reforma resalta que las cámaras dejaron de autocalificar su propia elección, estableciendo una calificación jurisdiccional a cargo de Tribunal Federal Electoral.

f) *La reforma electoral de 1996*

Esta reforma consolida la autonomía del Instituto Federal Electoral, pues el secretario de gobernación dejó de tener presencia en el Consejo General.

Así también se establece una preponderancia del financiamiento público sobre el privado y se incrementa el umbral legal al 2% de la votación para que un partido pueda acceder a la representación proporcional.

Esta reforma también modificó la forma de elección de los senadores, pasando a ser dos por mayoría relativa y uno por primera minoría por cada entidad federativa, y los restantes 32 de representación proporcional, de una única circunscripción nacional. Esta Cámara también pasó a renovarse en su totalidad cada seis años.

Es cuanto a la Cámara de Diputados, esta reforma también imposibilitó que

un partido político tuviera más de 300 diputados por ambos principios y fijó también un límite de sobrerrepresentación de 8% de su votación a nivel nacional, exceptuando que se trate de escaños producto de mayoría relativa.

Destaca también que con esta reforma el Tribunal Federal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación para ser el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, creando una Sala Superior y cinco regionales.

3.2. De la organización de las elecciones

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sienta las bases del sistema electoral mexicano:

Artículo 41. El Pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, 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 podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Y en la fracción V del mismo artículo, establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral, que es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios integrado por el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, y actúa conforme a seis principios rectores: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

En el mismo sentido, en el artículo 99 constitucional se establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Y que este tribunal, en cuanto órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, funciona en forma permanente con una Sala Superior o salas regionales.

Así también, en cuanto a la investigación de los delitos electorales, se cuenta con la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales como órgano especializado de la Procuraduría General de la República.

3.3. Del registro de candidatos a ocupar un cargo de elección popular en el Congreso de la Unión

La fracción I del artículo 41 constitucional, establece que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, y contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Sin embargo, ahora no sólo los partidos políticos pueden solicitar el registro de candidatos, sino también los ciudadanos de manera independiente que así lo soliciten y que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Lo anterior, en virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, que creó las *candidaturas independientes* al establecer en el artículo 35 constitucional, como uno de los derechos del ciudadano, poder solicitar el registro de candidatos ante la autoridad correspondiente a quienes lo hagan de manera independiente y que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

3.4. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular

De conformidad con el artículo 226 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los

partidos políticos y los aspirantes a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en esta Ley, en los Estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

3.5. Las precampañas

El artículo 227 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que la precampaña electoral es el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

3.6. Las campañas

Las campañas, de acuerdo al artículo 242 de la Ley General de Instituciones Electorales, son el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

En cuanto al financiamiento, el Instituto Nacional Electoral fiscaliza los gastos de los candidatos, los cuales en su mayoría deben ser de origen público.

Respecto a la duración de las campañas, el artículo 41, en su fracción IV, establece que es de noventa días en el año de elecciones para presidente de la República, y de sesenta días en el año en que sólo se elijan diputados federales.

3.7. La composición de las cámaras del Congreso de la Unión

El México, de acuerdo al artículo 50 constitucional, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso general, que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. En este mismo sentido, la Constitución se refiere

también al Congreso de la Unión.

3.7.1. La composición de la Cámara de Diputados

De acuerdo al artículo 51 constitucional, los representantes que componen la Cámara de Diputados son electos en su totalidad cada tres años. De acuerdo al artículo 52, son 300 los diputados elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; los otros 200 diputados son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Es importante, agregar que de conformidad al artículo 59 constitucional, los diputados al Congreso de la Unión podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos, pero su postulación, como antes se mencionó, sólo puede realizarse por el mismo partido político o, en su caso, por cualquiera de los integrantes de la coalición que los postule, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Por tanto, es probable que esta restricción a la reelección impida la consecución de la tan anhelada relación directa entre representantes y electores, pues el legislador que pretenda reelegirse se encontrará sujeto a las determinaciones de su partido, no sólo durante el desempeño del cargo, sino también al aspirar a su reelección.

3.7.2. La composición de la Cámara de Senadores

El artículo 56 constitucional, establece que la Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años, para lo cual en cada estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría, para lo cual los partidos políticos registran una lista

con dos fórmulas de candidatos. Así, la senaduría de primera minoría se le asigna a la fórmula que encabece la lista del partido que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en esa entidad.

Similar al caso de los diputados, los senadores pueden volver a ser electos, pero sólo hasta por dos periodos consecutivos, estableciendo la misma limitante para el caso de su postulación. Por tanto, compartiendo el mismo riesgo comentado anteriormente.

Capítulo 4

La reelección inmediata de legisladores en el derecho comparado

SUMARIO: 4.1. *La reelección inmediata de legisladores en Estados Unidos.* 4.2 *La reelección inmediata de legisladores en Argentina.* 4.3 *La reelección inmediata de legisladores en Chile.* 4.4 *La reelección inmediata de legisladores en Costa Rica.* 4.5. *La reelección inmediata de legisladores en Uruguay*

Decía Giovanni Sartori⁸⁰ que las instituciones y las constituciones no pueden hacer milagros, y agregaba que será difícil tener buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno.

Por tanto, en el estudio del funcionamiento de las instituciones, siempre es favorable conocer y analizar también las experiencias de los instrumentos de gobierno de otros países, para estar en condiciones de compararlas y obtener lecciones para reformar las nuestras.

Sin embargo, no podemos dejar de lado el hecho de que las instituciones, como toda creación humana están sujetas a distintos comportamientos y a una propia idiosincrasia de cada país.

Por tanto, en este capítulo abordaremos lo relativo a la reelección inmediata de legisladores en los Estados Unidos, Argentina, Paraguay, Chile, Costa Rica, Uruguay y España.

⁸⁰ Sartori Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, p. 7

4.1. La reelección inmediata de legisladores en Estados Unidos

Para nuestra investigación resulta importante conocer el modelo de los Estados Unidos, pues como lo afirma Mario de la Cueva, “es indudable que los creadores del federalismo mexicano se inspiraron en el sistema norteamericano”,⁸¹ al igual que el Acta Constitutiva y la Constitución de 1924, documentos que, incluso, para Emilio Rabasa, fueron “copia y síntesis de la Constitución norteamericana de 1787 y de la española de 1812” y quien distingue en éstas, dos distintas vertientes como aporte: “la importación del federalismo fue de la norteamericana, en tanto que la intolerancia religiosa, la soberanía nacional, etcétera, se tomaron de la de Cádiz”⁸²

En relación a esta inspiración del modelo mexicano y de casi todos los latinoamericanos, en el de Estados Unidos, caracterizado precisamente por su estabilidad, Giovanni Sartori observa que “sus regímenes presidenciales casi siempre han sido sumamente inestables y claramente han mostrado graves fallas.” De lo anterior, distingue el caso mexicano por su “sistema hegemónico”, sin embargo alerta sobre el sinsentido de que nuestro país adopte formas que han representado fracasos.⁸³

En relación a nuestro tema, encontramos que Estados Unidos representa un modelo de reelección insoslayable de analizar, pues se ha caracterizado no sólo por su estabilidad sino además por producir una estrecha conexión entre representados y representantes.

Así, encontramos que este país es una república presidencial federal compuesta por cincuenta estados; con división de poderes y que su Constitución

⁸¹ De la Cueva, Mario, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, vol. II, pp. 1219–1336

⁸² Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 91

⁸³ Sartori Giovanni, *Op. cit.*, nota 79, p. 8

fue decretada en el año de 1787 y ha sido objeto de veintiséis enmiendas a lo largo de su historia.

En su Constitución, se establece que los poderes legislativos corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado, formado por dos Senadores de cada Estado, elegidos por seis años por la legislatura del mismo; y de una Cámara de Representantes, formada por miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos Estados.⁸⁴ En ambas cámaras sus integrantes pueden ser reelectos de forma ilimitada.

Así, quienes aspiran a ser legisladores tienen que ser nominados en elecciones primarias, en las que los ciudadanos determinan quien será postulado candidato por cada uno de los partidos, y los fondos de campaña surgen en su mayoría de la iniciativa privada y de comités. De esta manera, la influencia de los partidos políticos en la determinación de sus candidatos y luego en el desempeño de sus legisladores, es reducida.

Otra característica importante, es que en este país se privilegia a los legisladores con mayor antigüedad, es decir, quien tenga más tiempo preside los comités, situación que aunada a las anteriores, reducen también la influencia de los partidos políticos.

4.2 La reelección inmediata de legisladores en Argentina

Este país, es una república representativa, democrática y federal, y su poder legislativo se encuentra depositado en dos cámaras: la de diputados compuesta por 257 diputados, que representan a la nación y la de senadores, compuesta por 72 senadores, que representan a las provincias y a la capital.

Sin embargo, la integración de estas cámaras puede variar pues se dispone

⁸⁴ Constitución de los Estados Unidos de América, 1787, <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>

que a cada circunscripción o provincia se le asigne un escaño por cada 33 mil habitantes o fracción mayor a 150 mil. Para su elección, el territorio se divide en circunscripciones plurinominales y así se asignan los escaños.

De acuerdo al artículo 50 de su Constitución, la Cámara de Diputados se compone de diputados que duran en su encargo cuatro años y se renueva por mitad cada bienio.

De acuerdo al artículo 56 del mismo ordenamiento, la Cámara de Senadores se integra por senadores que duran seis años en su cargo y se renueva a razón de una tercera parte de los distritos electorales que haya empate en la votación. Su Constitución también permite expresamente la posibilidad de que estos legisladores sean reelectos indefinidamente.

4.3 La reelección inmediata de legisladores en Chile

El Congreso Nacional de Chile, de acuerdo al artículo 42 de su Constitución, se compone de igual manera por dos cámaras: la de Diputados y el Senado.

La primera, se conforma de 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley, y se renueva en su totalidad cada cuatro años. La segunda, se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones, correspondiendo dos por cada una de éstas.

El Senado se integra también por los ex presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua y tienen carácter vitalicio. Y de manera expresa, el artículo 47 establece que los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos.

4.4 La reelección inmediata de legisladores en Costa Rica

Este país, deposita el ejercicio del Poder Legislativo en la Asamblea Legislativa, cuyos diputados son elegidos por provincias. Esta Asamblea se compone de cincuenta y siete diputados.

Es también el único país que prohíbe expresamente la reelección en forma sucesiva de sus legisladores; de acuerdo artículo 107 de su Constitución: “Los diputados durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva.”

4.5. La reelección inmediata de legisladores en Uruguay

En Uruguay, de acuerdo al artículo 83 de su Constitución, el Poder Legislativo se deposita para su ejercicio en la Asamblea General, compuesta por dos cámaras: la de Representantes y la de Senadores.

La primera, se compone de 99 miembros electos de manera directa por los ciudadanos con arreglo a un sistema de representación proporcional, y la segunda, se compone por 30 miembros electos por los ciudadanos en una circunscripción electoral, además del vicepresidente de la república quien preside la Asamblea.

Establece también que los ex presidentes son senadores vitalicios, y en cuanto a la elección de los legisladores, el artículo 187 constitucional establece que durarán cinco años en su mandato y que podrán ser reelectos.

Capítulo 5

Análisis de la reelección legislativa inmediata de legisladores en México

SUMARIO: 5.1. *Necesidad de la reelección inmediata de legisladores.* 5.2. *La reelección inmediata de legisladores.* 5.3. *Argumentos a favor de la reelección inmediata legislativa.* 5.4. *Argumentos en contra de la reelección inmediata legislativa.* 5.5. *La reelección inmediata de legisladores. Análisis de la reforma del año 2014.* 5.6. *Razones prácticas y jurídicas para una reforma integral de reelección inmediata legislativa.*

En este capítulo se analizará a fondo la reelección inmediata de legisladores en nuestro país, iniciando con la reflexión concerniente a la conveniencia de permitirla para el ámbito federal, repasando sus argumentos a favor pero también los contrarios para de esta manera culminar con el análisis de la reforma del año 2014 que es indispensable conocerla pues se encuentra en vigor actualmente. Se concluirá también con una propuesta de reforma que sea integral, es decir que implique modificaciones a diversos ordenamientos legales pero además a nuestra cultura democrática.

5.1. Necesidad de la reelección inmediata de legisladores

Desde inicios del siglo pasado, nuestro país se vio inmerso en una batalla constante por alcanzar la tan anhelada democracia, sobre todo en lo que se refiere a conseguir procesos electorales confiables y transparentes. Así se comenzaría un proceso de reformas que iniciaría a su vez con la integración de los demás

partidos en la vida institucional del país, propiciando una pluralidad nunca antes vista en las cámaras legislativas, y que concluiría con la creación del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral Federal.

Se pensó que al mejorar los procesos electorales, a la par de una auténtica y creciente pluralidad representada en las cámaras, se vendrían a resolver significativamente los problemas que aquejaban el país. Ciertamente, lo anterior fue de gran relevancia pues permitió por primera vez a los legisladores y a sus congresos ejercer su función de control del poder tal como lo establece nuestra Constitución. Sin embargo, como era de esperarse esto no fue suficiente para resolver de manera definitiva esos problemas.

Lo anterior, aunado a las altas expectativas que como sociedad se le habían puesto a la tan anhelada pluralidad, ocasionó una cierta frustración social reflejada continuamente en las encuestas sobre la desconfianza y mala imagen que tienen los ciudadanos sobre el quehacer político, los partidos políticos y en particular los legisladores.

En este sentido, Andrés Lajous señala que esas encuestas producidas por diversas instituciones muestran que hay un rompimiento, por lo menos de una parte sustancial de la población, con quienes formalmente son sus representantes y la idea de que realmente representan de manera legítima, por lo menos a sus votantes.⁸⁵

El mismo autor, señala que no solo las encuestas son muestra de ese rompimiento, sino además los resultados electorales del año 2009 que al contabilizar los votos arrojó que poco más de un millón de personas anularon su voto en modo de protesta. Situaciones que refuerzan la idea de la enorme

⁸⁵ Ortiz Ávila, Raúl, *et al.*, *¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 227

distancia que hay entre una parte del electorado y sus representantes.⁸⁶

De esta manera, es evidente que existe un grave problema en la manera en que se confecciona el sistema de representación política en nuestro país.

Esta situación vuelve urgente y necesario un replanteamiento en nuestras instituciones, en el sentido que señalaba Bentham, y al cual hizo referencia Giovanni Sartori: las dos grandes maquinarias de la realidad son el castigo y la recompensa, pues decía que las constituciones se parecen a las maquinas en cuanto mecanismos que deben funcionar y producir algo.⁸⁷

Ninguna propuesta de reelección de los legisladores está libre de la posibilidad de generar efectos negativos. Aun así, la permanencia de la actual prohibición es la peor de las opciones que tenemos a la mano. Los inconvenientes de esta disposición rebasan el más perverso efecto que la reelección de diputados y senadores podría generar. Sería imposible identificar todos los inconvenientes de mantener la no reelección de legisladores, aunque entre los más importantes destacan la subordinación del Legislativo al Ejecutivo, la intensificación de la distancia entre los ciudadanos y sus representantes y la formación de una disciplina partidista desmedida.

5.2. *La reelección inmediata de legisladores*

Si bien es cierto que el lema de “sufragio efectivo, no reelección” surgió en referencia al Poder Ejecutivo y en respuesta más bien a la prolongación de Porfirio Díaz en el poder, es evidente que con el tiempo pasó a considerársele en un sentido peyorativo, al igual que para el caso del Legislativo.

Durante años se sostuvo este pensamiento, incluso a sabiendas de que en

⁸⁶ *Ídem.*

⁸⁷ Sartori, Giovanni, *Op. cit.*, nota 79, p. 9.

realidad la reforma que prohibió la reelección de legisladores obedeció a un propósito de centralización del poder, en detrimento de los caciquismos locales de la posrevolución. Lo cual, es de reconocer que a diferencia de otros países latinoamericanos, el nuestro se mantuvo relativamente estable luego de esa prohibición.

Cabe resaltar que en nuestro país, durante varias décadas las preocupaciones se enfocaron más en el sentido de la necesidad de que el voto de los ciudadanos fuera respetado por medio de elecciones limpias y transparentes y que hubiera instituciones imparciales que actuaran en el marco de la ley para garantizarlas.

En estas circunstancias no se le consideró sentido a la reelección inmediata de legisladores, quizá podemos celebrar que por fortuna así fue, pues de haberse instaurado así, sin antes garantizar una democracia electoral, podría haber sido demasiado riesgoso.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que sobre todo a partir de los últimos años, nuestro país ha venido modificando significativamente a sus instituciones. Muestra de esto es la recién aprobada reforma político electoral, que incorpora figuras de suma relevancia como son las candidaturas independientes y, por supuesto, la reelección inmediata de legisladores y presidentes municipales, que sin duda vienen a representar no solo un cambio institucional, sino a crear un nuevo paradigma político y social.

Para los fines de la presente tesis, es importante distinguir el concepto de reelección; por el que entendemos la acción y efecto de reelegir; que a su vez significa volver a elegir nuevamente lo mismo. Alude así a la elección segunda o ulterior de la misma persona para el cargo que estaba desempeñando y en el cual cesaba o iba a cesar, o en el desempeñado anteriormente.⁸⁸

⁸⁸ *Diccionario universal de términos parlamentarios, Op. cit., p. 579.*

Así, al referirse a la reelección, es importante afirmar que generalmente se hace en el sentido inmediato, es decir en cuanto al siguiente periodo consecutivo del ejercicio del cargo público.

Luego de la reforma constitucional del año 1933, en nuestro país se prohibió la reelección inmediata de legisladores, solo era posible de manera alternada, es decir, luego de transcurrido el periodo inmediato en que se ejerció el cargo. Sin embargo, en febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reinstaura la reelección de diputados federales y senadores.

Este decreto reformó entre otros el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para instaurar la posibilidad de que los Senadores sean electos hasta por dos periodos consecutivos (12 años) y los Diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos (12 años).

Pero, a su vez, la reforma prevé que la postulación sólo podrá ser a través del mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. De esta manera se vuelve a instaurar la reelección inmediata de legisladores del Congreso de la Unión.

5.3. Argumentos a favor de la reelección inmediata legislativa

Previo a analizar los argumentos en favor de la reelección, es importante mencionar que nuestro país, antes de la reforma reeleccionista de 2014, era considerado por ser una de las escasas excepciones a la regla general que se contempla en toda democracia: votar para que un representante continúe, o no, en su cargo.

Así lo consideraba Felipe Tena Ramírez, al señalar que:

Este 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 aprendido todavía la prueba definitiva de su aptitud y que además, carece de experiencia en el cargo.⁸⁹

Sin embargo, es de resaltar que más adelante, el mismo autor justificó a la no reelección: "...Pero en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático con objeto de proteger en lo posible a nuestra incipiente democracia".⁹⁰

En el mismo sentido, Luis Carlos Ugalde sostiene que sin esta cláusula de excepción (la no reelección), el proceso de concentración del poder político a nivel nacional no se habría logrado, pues este era el tema central en esa época posrevolucionaria en la que prevalecían los cacicazgos regionales.⁹¹

Así también Alonso Lujambio consideró que en un país rural, ingobernable, dominado por caciques, la regla de la no reelección quizá tuvo efectos positivos, y agregó que junto con otras reglas del sistema posrevolucionario, creó las bases para producir gobernabilidad en la relación Ejecutivo-Legislativo y a la postre permitió la circulación de las elites.⁹²

Lo anterior, sin duda, ocasionó que durante un largo tiempo se pensara en

⁸⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Op. Cit.*, nota 14, p. 225.

⁹⁰ *Ídem.*

⁹¹ Jones Tamayo, Claudio y Castillo, Carlos, "Reelección: el éxito de la reforma política. Entrevista con Luis Carlos Ugalde", *Bien Común*, México, Año 20, Número 231, Junio 2014, p.8.

⁹² Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 162.

muchas otras adecuaciones institucionales y se dejara de lado a la reelección. Pero, el mismo autor, a la par de su justificación, señala que desde hace tiempo llegó el momento de dejar atrás esta restricción: “Una vez que se construyó mando, disciplina y estabilidad, creo que la cláusula debió de haberse retirado”.⁹³

En este contexto, la mayoría de los autores coinciden al justificar a la no reelección aprobada en aquel momento, como una medida necesaria y exitosa para mantener la estabilidad política del país. También coinciden en que ese tiempo quedó atrás, pues la realidad del país cambió; ahora tenemos congresos plurales y elecciones democráticas.

En este sentido, conviene analizar los principales argumentos a favor de la reelección. En este sentido, Luis Carlos Ugalde⁹⁴ señala los siguientes:

- El profesionalismo de los legisladores,
- La especialización, y;
- La capacidad para enfrentar una visión de mediano plazo.

De igual forma, Miguel Carbonell, al resumir las principales ventajas señala que éstas son principalmente:

- Permite crear una relación entre el representante y sus electores que trascienda al momento de las campañas;
- Fortalece las responsabilidades de los legisladores; y
- Profesionaliza a los legisladores.

Fernando Dworak señala que la reelección al menos abrirá dos posibilidades que podrían llevar a nuevos escenarios:

- La capacidad de tejer arreglos más eficientes para el trabajo legislativo;
- La oportunidad de establecer reglas más eficientes en materia de

⁹³ *Ídem.*

⁹⁴ Jones Tamayo, Claudio y Castillo, Carlos, *Op. cit.*, nota 90, p.11.

rendición de cuentas, gracias a una mayor competitividad electoral, y;

- Que, tras una curva de aprendizaje, los actores políticos se darán cuenta de las nuevas posibilidades del arreglo institucional.⁹⁵

Emma R. Campos Vargas señala que la no reelección consecutiva evita la acumulación de experiencia y la profesionalización de los congresistas, e impide el desarrollo de una relación de responsabilidad y rendición de cuentas entre los legisladores y su electorado.⁹⁶

Para Francisco José de Andrea Sánchez⁹⁷, al evaluar las ventajas de la reelección señala que éstas son principalmente:

- La verdadera profesionalización de la carrera legislativa;
- La estabilidad política y legislativa;
- La responsabilidad de los legisladores;
- El mejor contacto y nexos entre representante político y elector;
- El fomento de los proyectos legislativos coherentes a largo plazo;
- La armonía interpartidaria e intrapartidaria, y;
- La eficacia parlamentaria.

5.3.1. La profesionalización de los legisladores

La profesionalización de los legisladores, es uno de los argumentos en los que la mayoría de los autores coinciden. Por lo que en un inicio es importante conocer qué se entiende por profesionalización. El diccionario de la Real Academia de la Lengua española lo entiende como “Dar carácter de profesión a una actividad.”

⁹⁵ *Ibidem*, p. 12.

⁹⁶ Dworak, Fernando, *Op. Cit.*, nota 48, p. 98.

⁹⁷ De Andrea Sánchez, Francisco José, “Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Núm. 103.

Al respecto José Mejía Lira señala que “profesionalizar al servidor público, apunta a la constante búsqueda de la idoneidad entre las funciones deseables y quienes las llevan a cabo”.⁹⁸

Así, sobre todo en estos tiempos en que los problemas al igual que las sociedades, se vuelven cada vez más complejos resulta primordial que esas soluciones sean las apropiadas, para lo cual es imprescindible contar con servidores públicos preparados y capaces para tomar decisiones eficaces.

En el mismo sentido, el mismo autor agrega un segundo elemento indispensable para llegar a la antes mencionada idoneidad entre las funciones deseables y quienes las lleven a cabo, y es que esto conlleva no sólo la transformación y apertura en los criterios de incorporación al sector público, sino principalmente el garantizar una permanencia y promoción de los mejores en capacidad, compromiso y experiencia.⁹⁹

En el caso del Poder Legislativo, la no reelección consecutiva se considera un impedimento a la profesionalización de los legisladores, pues se argumenta que éstos, al no tener posibilidades de continuar en el cargo, no tienen incentivos para especializarse, pues más bien tiene que pensar en qué se emplearán una vez que terminen su cargo, o, en otro caso tendrán que agrandar a su partido o incluso al titular del Ejecutivo si es que quieren continuar con su carrera política y así tener las posibilidades de ser contratado al final de la legislatura.

En otro orden de ideas, se considera también que si se permite la reelección inmediata, el legislador tendrá incentivos para, entre otras cosas, especializarse en su trabajo legislativo, pues el continuar con su carrera estará en manos de los electores y no ya de los partidos políticos o del titular del Poder

⁹⁸ Mejía Lira, José, “Profesionalización de los servidores públicos. IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública”, México, UNAM, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, p. 99.

⁹⁹ *Ídem.*

Ejecutivo.

En cuanto a la importancia del profesionalismo legislativo, Susan Rose-Ackerman señala que si nuestro país incrementara el profesionalismo y el poder político en el Congreso, jugaría tres papeles: supervisión al Poder Ejecutivo, revisión presupuestaria y la eficiente aprobación de nuevas leyes. En pocas palabras, se haría una mejor función.

Señala Alonso Lujambio que: "los legisladores se vuelven expertos trabajando... tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan".¹⁰⁰

De acuerdo a lo anterior, Fernando Dworak considera que además la reelección favorece la independencia y el equilibrio de poderes pues la profesionalización, la experiencia adquirida y la memoria del trabajo legislativo que podrían reunir los legisladores a lo largo de varias reelecciones los colocaría junto a la totalidad del Poder Legislativo, en una posición mucho más ventajosa frente al Ejecutivo.¹⁰¹

En el mismo sentido, María Amparo Casar señala que la reelección fomenta la profesionalización de la labor legislativa:

En la medida en la que los legisladores tienen la oportunidad de permanecer en el cargo aumenta la experiencia y conocimiento de la función legislativa. Además, la perspectiva de una carrera parlamentaria crea un incentivo a la especialización y ésta puede conducir, potencialmente, a la formulación de políticas públicas más sólidas. Otra razón es que la interacción con un horizonte de más largo plazo

¹⁰⁰ "La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas", *Quórum*, México, enero de 1996, p. 23.

¹⁰¹ Hill Benjamín y Dworak Fernando, "Las encrucijadas de la reelección legislativa", *Nexos*, México, núm. Mayo de 1998, pp. 23.

fomenta la confianza y la cooperación entre actores y conduce a la adopción del principio de *hoy por mí, mañana por ti*.¹⁰²

5.3.2. *Relación más cercana entre el representante y sus electores, y rendición de cuentas*

En democracia, se considera un principio esencial que los ciudadanos cuenten con la posibilidad de exigir cuentas a sus representantes, y la reelección tiene precisamente como uno de sus propósitos que los representados puedan evaluar el actuar del legislador y sobre todo castigar a quienes no cumplieron sus expectativas, a través del voto, no reeligiéndolos.

En este sentido, sin la posibilidad de reelección inmediata, la carrera política de un legislador depende en mayor medida de su partido político, por lo que no sólo no se le evalúa sino que además se le desincentiva a asumir responsabilidades frente a los ciudadanos, inclinándolo a actuar únicamente conforme a lo que disponga su partido.

En este sentido, Alonso Lujambio señala que la no reelección inmediata llevó a los congresionistas mexicanos a desentenderse de sus bases de apoyo electoral, y agregaba que así no hay diputado que regrese a su distrito, que rinda cuentas, que explique su conducta, que se haga responsable por lo que hace o deja de hacer.¹⁰³

Así, se considera que con la reelección los legisladores se volverán más responsables de su labor frente a los electores, pues de no hacerlo pondrían en riesgo no sólo su continuidad en el cargo, sino incluso también el futuro de su carrera política.

¹⁰² Casar, María Amparo, "Reformas al aire", Revista Nexos, Diciembre, 2009, <http://www.nexos.com.mx/?p=13421>

¹⁰³ Lujambio, Alonso, *Op. cit.*, nota 91, p. 175.

Así también, Armando Soto Flores afirma que la reelección puede constituirse, así, en un mecanismo que fomente y fortalezca las relaciones de confianza que deben mediar entre diputados y senadores y los electores, al permitirles a estos últimos un mayor conocimiento y cercanía con los integrantes de los órganos del Congreso de la Unión, y agrega que esto trae consigo un mejor y más intenso ejercicio de rendición de cuentas.¹⁰⁴

María Amparo Casar señala que sin la reelección se rompe un vínculo importante entre representante y representado, dejando a este último sin poder castigar al primero con la no reelección o, en positivo, sin poder premiarlo con la reelección. La perspectiva de poder ser reelecto puede incentivar al legislador a responder a los intereses del electorado.¹⁰⁵

De esta forma, se asume que se produciría una relación más cercana entre el legislador y sus electores, viéndose éste obligado a regresar a su distritos y a preocuparse por las respectivas necesidades, pues si lo que pretende es reelegirse deberá obtener su aprobación y respaldo de nueva cuenta en las urnas, lo que sólo sucederá si en primer lugar se le conoce a él, y por supuesto su labor, generando así un mejoramiento en la rendición de cuentas.

En el mismo sentido, el legislador se verá impulsado a defender en mayor medida los intereses de los ciudadanos, incluso aunque sean contrarios a los de su partido político.

5.3.3. *Incrementar la responsabilidad de los legisladores*

En este sentido, se considera a la reelección como un incentivo que incrementaría

¹⁰⁴ Soto Flores, Armando, “Reflexiones en torno a la reelección de los senadores y diputados del Congreso de la Unión como consecuencia de la reforma política. Compromiso del Congreso de la Unión 2012-2018”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 31, julio-diciembre de 2014, p. 275.

¹⁰⁵ Casar, María Amparo, “Reformas en el aire”, *Op. cit.* nota 101.

el sentido de responsabilidad en los legisladores, pues en caso de aspirar a su reelección, a diferencia de antes, la última parte de su encargo no estará enfocada a buscar dónde colocarse los próximos años, sino que podrá concentrarse únicamente en buscar la aprobación de su electorado, para lo que deberá no sólo mejorar su labor al interior del Congreso, sino también informar sus acciones y quizá al menos en mayor medida transparentar sus gastos.

En referencia a lo anterior, Alonso Lujambio señalaba, “un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta... El legislador lleva a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, eventualmente algún beneficio material concreto”¹⁰⁶

5.4. Argumentos en contra de la reelección inmediata legislativa

En cuanto a los argumentos en contra de la reelección inmediata legislativa, es importante señalar que a lo largo de últimos años también se han venido presentando posturas que consideran que el hecho de que nuestro país sea de las escasas excepciones en el mundo que no la permiten, es en realidad algo benéfico y positivo.

Basta señalar en sentido opuesto a Felipe Tena Ramírez que consideró que era antidemocrático, Jorge Carpizo señaló que: “En sí, el principio de no reelección no es antidemocrático; esta afirmación sola, se puede hacer respecto de un concepto ideal de democracia, ya que estos principios se van ajustando de acuerdo con las necesidades de un país determinado y estas medidas se dan, en la mayoría de los casos, precisamente para salvar una incipiente democracia o para reafirmar un pleno sistema democrático.”¹⁰⁷

¹⁰⁶ Lujambio, Alonso, “La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas”, Quórum, México, enero de 1996, p. 23.

¹⁰⁷ Carpizo Jorge, *Las elecciones en México, Evolución y perspectivas. El principio de no reelección*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-Siglo XXI, 1985, p.125.

Conforme a lo anterior, es importante mencionar que como toda adecuación institucional se enfrenta a la posibilidad de riesgos no deseados o incluso inesperados.

De acuerdo a Francisco José de Andrea la reelección inmediata trae consigo las siguientes desventajas:

- El enquistamiento nocivo de elites en el poder;
- La corrupción;
- Se impide la renovación de elites;
- Debilita inherentemente a la clase política;
- El mito de la profesionalización, y;
- Se favorece la formación de alianzas y vínculos "clientelares" entre representantes políticos y grupos de interés¹⁰⁸

En relación con el argumento de que generaría una mejor rendición de cuentas, María Amparo Casar señala que esta ventaja debe ser matizada: “La idea de que con la reelección tendremos legisladores pendientes de nuestras demandas y capaces de procesarlas es difícil de sostener. Primero porque, una vez electos, los diputados no representan a los electores de su distrito sino a la nación, y segundo porque en una democracia representativa no es evidente que el representante deba estar mandatado por la voluntad expresa —si la hay— del elector.”¹⁰⁹

5.4.1. *Reactivación de cacicazgos locales y estancamiento de la clase política*

Este argumento se refiere a que la reelección inmediata impediría la circulación de élites y, por tanto, traería consigo una reactivación de los cacicazgos locales. En

¹⁰⁸ De Andrea Sánchez, Francisco José, *Op. Cit.*, nota 97.

¹⁰⁹ Casar, María Amparo, *Op. Cit.*, nota 101.

este sentido, es importante recordar que uno de los propósitos de la reforma de 1933, que prohibió la reelección, era precisamente encauzar esos liderazgos locales al control del Ejecutivo, lo cual incrementó exponencialmente el poder central del presidente, pero sin duda generó también estabilidad.

Como también se mencionó, esta reforma cumplió con ese propósito y durante décadas el Congreso se caracterizó por el ingreso continuo de nuevos diputados y senadores en cada una de las legislaturas. Sin duda, este aspecto puede ser considerado como positivo, siempre y cuando se analice al tenor de las circunstancias de aquella época: sin procesos electorales confiables y sin una autoridad imparcial que los organizara, vigilara y garantizara.

Por supuesto que la reelección inmediata, en medio de aquellas circunstancias hubiera significado un grave riesgo para nuestra democracia, pues sin duda esos legisladores hubieran permanecido en el cargo casi eternamente. Pero también es cierto que aquellas circunstancias cambiaron: ahora contamos con procesos más confiables y conforme a la ley, lo que en efecto deja la posibilidad de la reelección en manos de los electorales en vez de las del presidente como anteriormente sucedía.

5.4.2. *Generación de mecanismos clientelares*

Para José de Andrea Sánchez uno de los argumentos en contra de la reelección inmediata de legisladores es que ésta favorecería la formación de alianzas y vínculos clientelares entre representantes políticos y grupos de interés pues se facilitaría que estos poderosos e influyentes grupos cooptaran a los legisladores exclusivamente para favorecerlos y proteger sus intereses en detrimento de los del bien general.¹¹⁰

En el mismo sentido, Alonso Lujambio expone esa preocupación:

¹¹⁰ De Andrea Sánchez, Francisco José, *Op. Cit.*, nota 97.

No debemos ignorar que en un país de inmensas carencias y desigualdades como el nuestro, la reelección de diputados en distritos uninominales no generaría necesariamente *representación* de intereses sino, con toda seguridad, la institucionalización de relaciones de patronazgo entre los legisladores como agentes políticos en busca de su reelección y sus clientelas.¹¹¹

Sin duda, este es uno de los riesgos que para efectos de esta investigación se consideran más relevantes, pues a final de cuentas el objetivo principal de la reelección es que los buenos legisladores cuenten con la posibilidad de continuar en su encargo si es que así lo consideran los electores.

Pero sin duda habría que preguntarnos si en realidad los electores cuentan con la información mínima e indispensable para evaluar si un legislador cumplió o no con responsabilidad en su encargo. De no ser así, la reforma perdería su fundamento de origen pues se correría el riesgo de que a quienes se vuelvan a elegir sean en efecto quienes sean cooptados por intereses ajenos al bien general.

Dentro de este argumento cabe el caso del fortalecimiento de los grupos de interés, se considera que la reelección en efecto quita poder a los partidos políticos pero éste no se dirige hacia los electores sino a grupos de interés que cooptan a los legisladores para su reelección. Esta crítica se basa principalmente en la experiencia de los Estados Unidos.

5.5. La reelección inmediata de legisladores. Análisis de la reforma del año 2014

Como se mencionó, en el marco de la reforma político electoral previamente consensada por el presidente de la República con los principales partidos políticos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero del año

¹¹¹ *Lujambio, Alonso, Op. Cit.*, nota 91, p. 23.

2014, el decreto que entre otros artículos modifica el 59 constitucional, en materia de reelección de legisladores.

Es importante mencionar que a pesar de la relevancia de la iniciativa, ésta prácticamente se aprobó sin ser previamente discutida en el pleno de las cámaras de diputados y de senadores del Congreso de la Unión. Sin embargo, no podemos dejar de reconocer los amplios y permanentes consensos que se habían venido construyendo en torno a la reelección inmediata de legisladores, aunque claro que eso no justifica la escasa deliberación prestada en cuanto a su diseño e instrumentación.

Por otro lado, es importante subrayar que si bien es cierto que esta reforma se encuentra en vigor, también lo es que aún no ha encontrado su primer acto de aplicación, pues de acuerdo a sus transitorios será aplicable a partir de los diputados y senadores que sean electos en el año 2018. De esta manera, sólo hasta llegado ese tiempo será posible realizar un diagnóstico preciso de la implementación de esta reforma. Sin embargo, en cuanto a los fines de esta investigación, es importante señalar que, en efecto, existen los elementos necesarios para poder llevar a cabo una reflexión y un análisis serio y objetivo del diseño institucional y normativo bajo en cual se aprobó la reforma.

Una vez señalado lo anterior, es importante partir de una importante premisa expuesta por Luis Carlos Ugalde:

La reelección puede agudizar algunos problemas, no por causa de la reelección, son problemas que ya existen como el de gastos excesivos de campañas, como el de corrupción en el financiamiento de campañas, como otros fenómenos que ya están existiendo por otras razones y que con la reelección pueden agudizarse, pero no es que la reelección los cause.¹¹²

¹¹² Jones Tamayo, Claudio y Castillo, Carlos, *Op. Cit.*, p.9.

En el mismo sentido, en esta investigación se propone exponer que en efecto la reelección inmediata de legisladores es necesaria para fortalecer al ejercicio del Poder Legislativo y de esta manera confeccionar un mejor sistema democrático pues para el cumplimiento de este fin este poder representa una piedra angular.

Sin embargo, no es conveniente desentenderse de los posibles efectos de carácter negativo que como cualquier adecuación institucional pudiera en su caso generar. En referencia a esto, Fernando Dworak y Benjamín Hill señalan:

...la permanencia de la actual prohibición es la peor de las opciones que tenemos a la mano. Los inconvenientes de esta disposición rebasan el más perverso efecto que la reelección de diputados y senadores podría generar. Sería imposible identificar todos los inconvenientes de mantener la no reelección de legisladores, aunque entre los más importantes destacan la subordinación del Legislativo al Ejecutivo, la intensificación de la distancia entre los ciudadanos y sus representantes y la formación de una disciplina partidista desmedida.¹¹³

Partiendo de las anteriores premisas, conviene analizar detenidamente los mecanismos bajo los cuales se llevará a cabo la implementación de esta reforma, y que cabe resaltar que por la manera en que quedaron establecidos sus mecanismos, representa una serie de riesgos graves que podrían producir incluso un efecto contrario al esperado. Esto, aunado a las amplias expectativas que como suelen atribuírseles en nuestro país a las reformas de este tipo, pueden además generar una enorme frustración una vez que no se traduzca en un mejoramiento real y tangible para nuestra democracia.

Para más precisión, en primer lugar es importante enfatizar que en nuestros congresos los legisladores siguen ejerciendo los recursos públicos con suma opacidad por lo cual quienes aspiren a reelegirse podrían aprovecharse de esta circunstancia para obtener el triunfo en sus campañas electorales, lo cual no sólo

¹¹³ Hill Benjamín y Dworak Fernando, *Op. cit.*, nota 100.

representaría una ventaja frente a otros competidores sino que además podría ser que quienes al final se reelijan sean más bien quienes gasten más dinero a través de dadas o favores ocasionando así una relación de carácter clientelar, poniendo en desventaja a quienes no lo hagan y peor aún a quienes sólo se concentren en mejorar su desempeño legislativo.

Sobre este último aspecto es importante detenerse en la dificultad que representa el determinar qué aspectos hacen que a un legislador pueda considerársele como “bueno”. Para el caso de la presente investigación, una vez analizadas las diversas funciones parlamentarias podemos considerar que el buen legislador es aquel que en primer presenta iniciativas de ley o decreto de calidad y necesarias para el mejoramiento de las condiciones públicas existentes, además del análisis propositivo de las iniciativas de sus pares y de cada uno de los asuntos no sólo de carácter legislativo sino también administrativo y de control político sobre todo.

Sin duda la parte de la relación cercana con sus representados es imprescindible pero ésta debe considerársele más bien en el sentido de una continua disponibilidad a escuchar y atender sus demandas a través de adecuaciones al marco legal y presupuestario y sobre todo como un responsable ejercicio de rendición de cuentas pero de ninguna manera esa cercanía debe significar el tradicional sentido clientelar de repartirles beneficios en dinero o en especie.

Este elemento resulta crucial pues de no corregirse, luego de la reelección, podría agudizarse el hecho de que nuestras cámaras legislativas se caractericen por estar integradas por legisladores reelectos en virtud no de su eficiente desempeño legislativo sino por haber gestionado y repartido múltiples dadas a sus electores, lo que generaría un peligrosísimo círculo vicioso en el que el incentivo al final sea desentenderse de su función verdaderamente legislativa para concentrarse simplemente en la gestión y comunicación social.

Por otro lado, un aspecto de la reforma que es relevante analizar es que quien aspire a reelegirse sólo podrá ser postulado por el mismo partido o en su caso por cualquiera de los partidos de la coalición, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Esta limitante puede considerarse contraria a la finalidad de la reelección, pues es casi seguro que en este contexto no se incrementará la rendición de cuentas ni se estrechará el vínculo entre representantes y representados, en virtud de que a final de cuentas seguirán siendo los partidos políticos los que tengan la última palabra para definir el futuro de quienes aspiren a reelegirse.

En este sentido María Amparo Casar señala: “con esta adición, las burocracias partidarias siguen manteniendo un poderoso instrumento para controlar la actuación y preservar la disciplina de sus afiliados. El principal vínculo del representante se mantendrá en línea directa a la estructura que puede decidir el futuro de su carrera política.”¹¹⁴

Ciertamente la nueva disposición constitucional incluye la posibilidad de que el legislador pueda aspirar a ser reelecto sin tener que ser postulado por su partido político pero sólo en caso de separarse de su militancia antes de la mitad de su mandato. Esto pareciera de primera impresión ser un aspecto sensato y prudente, sin embargo al analizarlo detenidamente se desprende que un legislador que se separe bajo estas condiciones, dejará de contar con los instrumentos necesarios para tener una gestión exitosa. Sobre lo anterior, la misma autora señala que un legislador que abandone su bancada se quedará sin presidir comisiones, sin poder para fijar la agenda, sin viajes al extranjero y sin asistentes... quedaría inmediatamente fuera del reparto discrecional de los muchos recursos económicos de que disponen los líderes de las bancadas.¹¹⁵

¹¹⁴ Casar, María Amparo, “Reelección legislativa un vil engaño” *ADN Político*, Diciembre de 2013, <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/12/05/maria-amparo-casar-reeleccion-legislativa-un-vil-engano>

¹¹⁵ *Ídem*.

5.6. Razones prácticas y jurídicas para una reforma integral de reelección inmediata legislativa

Si bien es cierto que como toda adecuación al marco legal pero sobre todo al institucional representa beneficios pero por otro lado prejuicios, los cuales siempre habrá que ponderar, también es cierto que esto no significa de ningún modo desentenderse y conformarse con los cambios establecidos.

Como acertadamente se afirma continuamente, en nuestro país uno de los mayores impedimentos para la resolución de las diversas problemáticas políticas y sociales encuentra su origen en la escasa cultura democrática que prevalece en esta sociedad. Sin embargo, esto no puede representar en ningún sentido un obstáculo para la consecución de opciones que permitan aquí y ahora mejorar nuestras instituciones. Sólo a través de la adecuación de estas instituciones será posible, algún día, en retrospectiva percibir cambios tangibles en la cultura democrática como sociedad.

De esta manera resulta impostergable considerar distintos mecanismos que permitan un eficaz y eficiente mejoramiento de nuestras instituciones, pues además así lo exige la sociedad y los nuevos tiempos. Para este mejoramiento no es conveniente limitarse a una sola reforma, sino que como todo entramado institucional exige de adecuaciones integrales que se circunscriban a todo el contexto en el cual la misma se desarrolla.

Así, para los fines de esta investigación se puede afirmar la imperiosa necesidad de que la reelección inmediata de legisladores se acompañe por otras reformas a nuestros marcos normativos e institucionales, entre las que podemos señalar principalmente las siguientes: a) en materia de transparencia y rendición de cuentas; b) en materia de fiscalización, y c) en materia de gestión de recursos

públicos.

Conclusiones

1) Se debe tener presente que en nuestro país la reelección inmediata de legisladores no cuenta con un argumento en contra de carácter histórico pues el lema “sufragio efectivo, no reelección” se instituyó en referencia al cargo de presidente de la República, en particular a Porfirio Díaz. De esta manera la posibilidad de reelección inmediata se encontró prevista al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, sin embargo, dieciséis años después mediante una reforma al artículo 59 se impediría.

2) Sin duda con la posrevolución esta prohibición representó un aliciente para alcanzar una cierta estabilidad en el país, pues a partir de ese momento se ponía en manos del partido oficial y del presidente de la República el porvenir de las carreras políticas de casi todos los legisladores. Sin embargo, al transcurrir los años las elecciones fueron más equitativas, lo que generó a su vez gobiernos y congresos más plurales en los que las minorías estuvieron cada vez mejor representadas.

3) Estas circunstancias trajeron consigo distintas dificultades, principalmente una creciente decepción del electorado hacia sus representantes, situación no menor para un sistema democrático como lo es nuestro país. Por tanto, luego de fallidos intentos por reinstaurar la reelección, se aprobó al fin en 2014 como parte de una reforma político electoral producto de un amplio consenso entre los principales partidos políticos y el presidente de la República.

4) Esta reelección presenta diversas ventajas, sobre todo la profesionalización de los legisladores así como un acercamiento entre éstos y la sociedad. Sin embargo no podemos dejar de lado los riesgos que también puede representar: se resaltó que con la limitante actual de que quienes aspiren a reelegirse deben volver a ser postulados por sus partidos, seguirían siendo éstos quienes definan esas carreras políticas, por tanto obstaculizaría ese tan anhelado acercamiento con los representados, incluso con el peligro mayor de que esta conexión termine por distorsionarse al volverse clientelar, en la que el legislador apueste más por las dadas y la promoción de su imagen que por realmente mejorar su desempeño legislativo.

Sin duda todos los ajustes normativos pero aún más los institucionales incluso por muy favorables que parezcan, traen consigo posibles complicaciones. Sin embargo, no podemos desentendernos de que nuestra democracia exige actuar con prontitud para contar con congresos más legitimados que actúen a su vez con mayor eficacia y eficiencia.

5) En esta investigación se demostró que en efecto la reelección es una medida necesaria para acercarse a ese fin, pero no de la manera en que ha sido decretada recientemente, pues antes es necesario que se acompañe de otros ajustes que resultan imprescindibles como son la adecuación de los marcos normativos al interior de las cámaras que obliguen verdaderamente a fiscalizar y a transparentar el ejercicio de los recursos públicos, así como un replanteamiento en la actualmente metaconstitucional facultad de “gestión”, para pasar a ser simplemente una canalización de necesidades sociales pero no a través de dadas clientelares sino sólo de reformas a la legislación y, en su caso, modificaciones a los presupuestos de egresos o las leyes de ingresos.

De no ser así, se corre el grave riesgo de que no sólo no se logre el fin anhelado sino que además terminen por distorsionarse los mecanismos de recompensas y castigos de esta ingeniería, a los cuales se refería Sartori. De este

modo los incentivos se invertirían para acabar ocasionando que quienes logren reelegirse sean quienes con más clientelas cuenten y no quienes mejor desempeñen su función.

Propuestas

1) Una de las modificaciones normativas indispensables es en materia de rendición de cuentas, pues para que un representado pueda discernir si su representante ha hecho o no un buen papel o si debe o no continuar en el cargo, es imprescindible que cuente al menos con cierta información básica, no sólo sobre las acciones de gobierno, sino además sobre el destino de la totalidad de los recursos públicos ejercidos.

2) Como en todo sistema jurídico, en el nuestro no bastará con exigirle a los legisladores que rindan cuentas sobre sus acciones y el ejercicio de los recursos públicos. Es también indispensable contar con mecanismos de fiscalización al Poder Legislativo realmente efectivos que encuentren con certeza la malversación de recursos públicos, y también contar con procedimientos para que los responsables no sólo sean castigados, sino que además reintegren al erario aquellos recursos desviados.

Por tanto, de no implementarse una efectiva reforma en materia de transparencia y fiscalización se percibe casi como inevitable la continuación en los índices de corrupción. Por tanto, no sólo se imposibilitaría a los electores reflexionar su voto, sino que también alterarían los incentivos y muy probablemente los legisladores que continúen en su cargos serán quienes utilizan mal los recursos y no los otros, como lo aspira la reelección.

3) En materia de gestión de los recursos públicos ejercidos por los legisladores. Actualmente los legisladores realizan gestiones desde el reparto discrecional de

dádivas, como despensas y medicinas hasta la realización de obras públicas, como pavimentación de calles o instalación de alumbrado público. La gestión debe limitarse a canalizar las demandas de la sociedad para resolverlas a través de reformas al marco normativo y al presupuesto de egresos que ejercerán los poderes ejecutivos de los tres órdenes de gobierno. De no ser así, el aliciente será de establecer relaciones clientelares en los que el legislador, al aspirar a reelegirse, no sólo se desentienda de su labor verdaderamente parlamentaria sino que además podría ocasionar mayor corrupción.

Nota final. Sabemos que nuestro país como ningún otro cuenta con una especial regulación normativa en cuanto a equidad en las contiendas electorales, la cual incluso en ocasiones llega a caer en los excesos; con la reelección al ser legisladores quienes aspiran a ser nuevamente electos, será inevitable que esa equidad quedé trastocada. Sin embargo, de cumplirse al menos estas reformas al marco normativo, los representados sabrán qué hicieron sus representantes y en qué gastaron los recursos públicos, recursos que deberán reducirse considerablemente, pues al no realizar labor de gestión sólo se requerirán para gastos administrativos de índole personal. Sólo así los representados podrán contar con los elementos para distinguir a un legislador que actuó bien incluso sin la necesidad de pedir licencia para pedir el voto para reelegirse.

Fuentes de Información

- Alonso, Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- Aristóteles, *La Política*, México, Editorial Época, 2004.
- Béjar Algazi, Luisa, “La reelección parlamentaria inmediata: un reto en la agenda política de México”
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Carpizo Jorge, *Las elecciones en México, Evolución y perspectivas. El principio de no reelección*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-Siglo XXI, 1985.
- Casar, María Amparo, “Reelección legislativa un vil engaño” *ADN Político*, Diciembre de 2013, <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/12/05/maria-amparo-casar-reeleccion-legislativa-un-vil-engano>
- , “Reformas al aire”, *Revista Nexos*, Diciembre, 2009, <http://www.nexos.com.mx/?p=13421>
- Clinton Wheare, Kenneth, *Legislaturas*, México, Ediciones Coyoacán, 2012
- Constitución de los Estados Unidos de América, 1787, <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>
- Cortés Salinas, Josafat, “La propuesta de reelección inmediata de legisladores en la reforma de 2010”, México, <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v44n132/v44n132a10.pdf>
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político de México*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1978.
- De Andrea Sánchez, Francisco José, “Reelección legislativa consecutiva: una

- iniciativa de reforma riesgosa”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Núm. 103.
- De la Cueva, Mario, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, vol. II.
- Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, 1789
<http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, 5ª. Ed., Tomo VII, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Porrúa, México, 2000.
- Diccionario Electoral, Serie elecciones y democracia*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1ª Ed., Costa Rica, 1989.
- Diccionario universal de términos parlamentarios*. México, Cámara de Diputados y Ed. Porrúa, 1997.
- Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral.
http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/dictamen_reforma_Politica.pdf
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 4ª. Ed., Barcelona, Ariel., 1982.
- Dworak, Fernando F, (coord), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Vol. III, Letras D-E, México, 2002.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana*. 2ª. Ed., México, Porrúa, Instituto de investigaciones jurídicas T. VI, q-z., UNAM., 2002.
- Francisco I. Madero, *La sucesión presidencial en 1910*, México, Random House Mondadori, De bolsillo, 2010.
- Gramsci, Antonio, *Cuadernos de la cárcel*, México, Ediciones Era, 1975.

Hill Benjamín y Dworak Fernando, “Las encrucijadas de la reelección legislativa”, *Nexos*, México, núm. Mayo de 1998.

<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/viewFile/42405/38516>

Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos, México, Poder Judicial de la Federación.

<http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917->

[2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/011%20-%2027%20ABR%201933.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/011%20-%2027%20ABR%201933.pdf)

Jones Tamayo, Claudio y Castillo, Carlos, “Reelección: el éxito de la reforma política. Entrevista con Luis Carlos Ugalde”, *Bien Común*, México, Año 20, Número 231, Junio 2014.

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

Locke John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, 6a. Ed., México, Editorial Porrúa, 2011.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 4a. Ed., Ariel. Barcelona 1982

Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995.

———, “La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas”, *Quórum*, México, enero de 1996.

Macías Vázquez, María Carmen, *et al.*, *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Estudios de derecho público y política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

Madrazo Cuellar, Jorge, *Derecho Constitucional, El Derecho en México. Una visión de conjunto*, T. III, México, UNAM, 1991.

Mejía Lira, José, “Profesionalización de los servidores públicos. IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública”, México, UNAM, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.

Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Editorial Porrúa, 2013.

- Ortiz Ávila, Raúl, *et al.*, *¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- Pacto por México, Presidencia de la República, 29 de noviembre de 2012 ¿Cómo se logró?, <http://pactopormexico.org/como/>
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, 1997.
- Peschard, Jacqueline, “Impulsar la carrera parlamentaria”, en *Crónica Legislativa*, año III, núm. 15, julio-agosto de 1994, México, Cámara de Diputados.
- Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, 20ª. Ed., Madrid, Espasa Calpe, 1954.
- Rodríguez Prats, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- Sartori Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.
- Soto Flores, Armando, “Reflexiones en torno a la reelección de los senadores y diputados del Congreso de la Unión como consecuencia de la reforma política. Compromiso del Congreso de la Unión 2012-2018”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 31, julio-diciembre de 2014.
- Tena Ramírez, Felipe, “La crisis del principio de división de poderes”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, t. IX, núms. 35 y 36, julio-diciembre de 1947.
- , *Derecho constitucional mexicano*, 18ª. Ed., México, Porrúa, 1981.
- Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Weldon, Jeffrey A., “El legislador a examen”, *El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.