



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

LA PROPUESTA DE LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LEGISLADORES EN LA REFORMA DEL ESTADO DE 2010

Josafat CORTEZ SALINAS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La reforma de 1933*. III. *El primer intento por restablecer la reelección inmediata de legisladores: 1964*. IV. *La visión de los partidos políticos en el debate de 2005 en el Senado*. V. *Nuevamente el debate de la reelección parlamentaria*. VI. *Salida*.

I. INTRODUCCIÓN

El Poder Legislativo es un órgano fundamental en una democracia constitucional, es el espacio por excelencia para la discusión y la deliberación en la construcción de la voluntad nacional. Un rasgo peculiar del Congreso mexicano es que los legisladores no se pueden reelegir inmediatamente por lo que no existen carreras parlamentarias. En este sentido, en la última propuesta de reforma política enviada por el presidente al Poder Legislativo el 15 de diciembre de 2009, la discusión renació entre los partidos políticos. En esta ocasión, el rasgo particular del proyecto es que se elimina la prohibición constitucional y se abre la posibilidad de que las legislaturas locales decidan sobre la cuestión.

El siguiente comentario pretende ofrecer una fotografía de la historia de la prohibición de la reelección inmediata de legisladores y sus intentos por restablecerse. Las preguntas que seguimos son las siguientes: ¿qué está detrás de la prohibición de la reelección legislativa?, ¿por qué no logra generar consensos?

* Becario meritorio en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de asignatura en el SUA de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado,
nueva serie, año XLIV, núm. 132,
septiembre-diciembre de 2011, pp. 1321-1333

D.R. © 2011. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 132, pp. 1321-1333.

Para responder a estas preguntas abordamos tres episodios: el primero de ellos es en 1933, cuando se rompe la tradición constitucional de la reelección parlamentaria, para prohibirla como parte de un proceso de centralización política; el segundo capítulo es en 1964, cuando la Cámara de Diputados aprueba un dictamen para restablecer la reelección parlamentaria, pero en el Senado se rechaza sin discusión; finalmente, en 2005, el Senado aprueba la reelección inmediata de legisladores en comisiones, pero en el pleno es rechazada. El último apartado presenta las propuestas de los actores políticos en 2010.

II. LA REFORMA DE 1933

El tema de la prohibición de la reelección inmediata de legisladores forma parte de la historia política y jurídica del Congreso mexicano, es un tema simbólico para los actores políticos. Martínez Báez rastrea los antecedentes de la reelección inmediata de legisladores y de sus prohibiciones, en primer lugar en la Constitución francesa de 1791 que estableció en el artículo 38 que: “los miembros del Poder Legislativo podrán ser reelegidos para la legislatura siguiente, y no podrán serlo después sino mediante el intervalo de una legislatura”.¹ La influencia francesa permeó en el texto de Cádiz que en el artículo 110 señalaba: “Los diputados no podrán volver a ser reelegidos, sino mediando otra diputación”, y en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán en 1814, se precisa: “Tampoco serán reelegidos los diputados, sino es que medie el tiempo de una diputación”.² Posteriormente, desde la Constitución de 1824 hasta la de 1917, se permitió la reelección inmediata de legisladores.

Después de la Revolución y de la Constitución de 1917, existió una dispersión del poder en el país, y los jefes militares se sentían con el derecho para ocupar los puestos más importantes. La fragmentación del poder propició la tensión entre Gobierno federal-Congreso

¹ Báez Martínez, Antonio, “Un debate en pie. Historia del reeleccionismo”, *Obras político-constitucionales*, vol. I, México, UNAM, 1994, pp. 397-400.

² *Idem*.

de la Unión, reafirmada con la ley electoral que dejaba en manos de autoridades estatales y municipales la preparación de las elecciones. Por este medio, los jefes políticos de los estados manipulaban los procesos electorales para diputados y senadores, y enviaban a las cámaras a sus cercanos como representantes de sus intereses. El Congreso posrevolucionario era un espacio de disputa entre las fracciones políticas en el que las fuerzas locales se agrupaban y se expresaban.³

En este contexto de fragmentación política, en 1931, después de la muerte del general Obregón y de la conformación del PNR, el presidente Calles impulsó la reforma al artículo 59 constitucional para prohibir la reelección inmediata de diputados y senadores con el fin de terminar con la política del “carro completo”. En su discurso dijo:

Creo un deber señalárselos los defectos dentro de la organización revolucionaria. Uno de ellos, de los más grandes, es el de la política del carro completo. No hemos dado oportunidad a la juventud, no la hemos preparado para que recoja el legado de la Revolución y lo saque avante. Muy pocas oportunidades hemos dado a los jóvenes.⁴

El tema se trató en el Congreso Nacional de Legislaturas en 1932 pero no logró consenso, por lo que se tuvo que realizar una Convención Nacional del PNR dedicada únicamente a discutir la cuestión para que finalmente se aprobara la medida. El Congreso confirmó la decisión en 1933 y prohibió la reelección inmediata de diputados federales, senadores, legisladores locales y presidentes municipales. También en ese año se extendió el mandato de los diputados de dos a tres años y de los senadores de cuatro a seis años.⁵

La reforma de 1933 y sus consecuencias en el sistema político mexicano ha llamado la atención de los estudiosos en las últimas décadas. El primero que resaltó el impacto de esta reforma en la carrera

³ Medina, Luis, *Hacia el nuevo Estado*, México, FCE, 2004, p. 52, y Hernández, Rogelio, “La participación de los diputados en una época de reelección”, en Gil Villegas y Hernández, Rogelio (coords.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, Colmex, 2001.

⁴ Citado en Lajous, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM, 1979, p. 157.

⁵ Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada: la formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 1982, pp. 141-145.

parlamentaria de los legisladores fue Daniel Cosío Villegas al decir: “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”.⁶

Para Jeffrey Weldon, la reforma cumplió con dos fines: la centralización del poder en torno al partido y a Calles; en segundo lugar, permitió la centralización del poder a favor del CEN del PNR para debilitar a los partidos locales.⁷ Benito Nacif afirma que la reforma de 1993 tuvo varias consecuencias para el sistema político mexicano. La primera de ellas es el establecimiento de un sistema de rotación de cargos, porque el CEN del partido hegemónico podía castigar o premiar a los políticos con distintos cargos o hacerlos a un lado en la vida política nacional. La segunda consecuencia fue que la reforma inhibió a los partidos políticos de oposición para conseguir cuadros para presentarlos como candidatos en los distritos electorales, porque no existía la posibilidad de hacer carrera parlamentaria. Era poco atractivo invertir para conseguir un escaño en el Congreso por tan sólo tres años. Los partidos políticos de oposición tenían pocos estímulos para reclutar cuadros políticos para competir en las elecciones.⁸

Ahora bien, Georgette José Valenzuela apunta que antes de la reforma de 1933, en un lapso de 1917 a 1924, en la Cámara de Diputados, de 2 414 diputados federales, propietarios y suplentes, se reelegieron 316, es decir el 13.09%.⁹ Rogelio Hernández anota que de 1917 a 1940 el 75% de los diputados ocuparon el escaño sólo una vez. Los diputados que estuvieron en dos períodos en el mismo perio-

⁶ Cosío, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972, p. 29.

⁷ Weldon, Jeffrey A., “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el ‘maximato’: las reformas no-reelecciónistas de 1933”, en Dworak, Fernando (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE-Cámara de Diputados, 2003, pp. 33-53.

⁸ Nacif, Benito, “La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados en México”, en Gil Villegas y Hernández, Rogelio (coords.), *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, Colmex, 2001, p. 51.

⁹ José Valenzuela, Georgette, “Reelección en la Cámara de Diputados Federal de 1916 a 1924”, en Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon, Jeffrey (coords.), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM-Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 413-422.

do fueron el 16% y sólo 9% estuvo en una curul entre tres y siete periodos legislativos.¹⁰ De esta forma, después de la Revolución, la reelección inmediata de legisladores no era una práctica común en el Congreso mexicano, su prohibición fue parte de un proceso político de centralización del poder en la construcción del presidencialismo mexicano.

III. EL PRIMER INTENTO POR RESTABLECER LA REELECCIÓN INMEDIATA DE LEGISLADORES: 1964

El tema de la reelección inmediata de legisladores apareció de nueva cuenta en 1964 cuando el Partido Popular Socialista presentó la iniciativa con el fin de restablecer la reelección legislativa. El 30 de diciembre de 1964, en la Cámara de Diputados, fue aprobada una reforma al artículo 59 constitucional para permitir la reelección inmediata de diputados por dos períodos consecutivos. En la exposición de motivos se precisaba que el fin era profesionalizar las labores y acercar a los representantes con sus bases electorales. El dictamen se aprobó con 162 votos a favor y 28 en contra. La minuta se turnó al Senado, y el 24 de septiembre, después de que las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales presentaron un dictamen, se impulsó un punto de acuerdo para no aprobar la iniciativa y regresarla a la colegisladora sin discusión. El punto de acuerdo se aprobó con 47 votos a favor. El Senado rechazó la iniciativa de la Cámara de Diputados para restablecer la reelección inmediata de los diputados.¹¹

En el debate que se suscitó en la prensa de esa época se indicaba que detrás de esta reforma estaban intenciones ocultas de Díaz Ordaz, también se dijo que el atraso de la vida política del país y la falta de competitividad electoral ponían en duda la viabilidad de la reforma.¹² El propio Martínez Báez participó en este debate por medio de sus artículos en *Excélsior*, y se manifestó a favor de que se

¹⁰ Hernández Rodríguez, Rogelio, *op. cit.*, p. 51.

¹¹ Careaga, Maite, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en Dworak, Fernando (coord.), *op. cit.*, pp. 55-97.

¹² *Idem.*

restableciera la posibilidad de que senadores y diputados fueran reelegidos indefinidamente si era la voluntad de los ciudadanos.¹³

IV. LA VISIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DEBATE DE 2005 EN EL SENADO

El tema de la reelección inmediata de legisladores reapareció en el Senado en el sexenio de Vicente Fox. 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. En la exposición de motivos se señalaba que los antecedentes de la iniciativa se encontraban desde la LVI Legislatura en la Cámara de Diputados con una propuesta de Acción Nacional, en 1998 con una propuesta en Cámara de Diputados y otra en el Senado, en 2002 con una iniciativa de senadores del PVEM y en 2003 con otra iniciativa de senadores del PRD.¹⁴

El propósito de la iniciativa era:

Consideramos que aceptar el trabajo consecutivo del legislador estimulará el seguimiento de la labor, generando verdaderas políticas de Estado donde se analicen a cabalidad y contando con el espacio temporal necesario para la reflexión, las reformas que requiere la nación, fomentándose con ello, la consolidación de consensos a largo plazo... Hoy la reelección inmediata se convierte en una oportunidad para la sociedad de recuperar esa posibilidad de influencia en el legislador, de reivindicar ese poder ciudadano de ratificar en las urnas el trabajo que se está llevando a cabo en el Congreso o incluso, no volver a optar por ese legislador cuya labor no le satisfizo.¹⁵

La iniciativa proponía que los senadores se reeligieran una sola vez y que los diputados pudieran hacerlo en tres ocasiones. Al final se señalaba: “El Senado de la República cumple ahora con una deuda

¹³ Véase Martínez Báez, Antonio, “Diputados y senadores. Posibilidad de reelección ilimitada”, *op. cit.*, pp. 393-397.

¹⁴ Proyecto de Decreto por el que se Reforman los Artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, Segundo Periodo Ordinario, jueves 10 de febrero de 2005.

¹⁵ *Idem*.

pendiente: debatir a fondo el tema de la reelección que en 1964 la Cámara de Diputados analizó otorgando su aprobación".

En el debate que se dio en el Senado encontramos posicionamientos relevantes para entender la polémica en el tema. En el discurso de los legisladores del Revolucionario Institucional se perciben varios temores y reticencias. El primero de ellos en voz de la senadora Sauri era:

No podemos dejar de considerar que en el mediano plazo muy probablemente surgiría el tema de la reelección del Ejecutivo. Ya se ha planteado la demanda de reelección continua de presidentes municipales, después puede presentarse como una necesidad la reelección del presidente de la República con argumentos quizá muy semejantes a los que ahora se presentan: rendición de cuentas, decisión de los electores, premio a la eficacia de su gestión, entre otros.¹⁶

El otro factor por los que los priistas no apoyaban la reelección era porque los grupos de poder podían permear a los legisladores de sus intereses. Sauri sostuvo:

Poco se ha debatido sobre el riesgo que representan los poderosos e influyentes grupos de poder y de interés, con importantes recursos económicos para asegurar la reelección de los legisladores que le son afines y eliminar a los que le son incómodos. Intentarían y eventualmente lograrían cooptar a grupos de legisladores para representar y proteger sus intereses, muy probablemente en demérito de los intereses colectivos de amplios grupos sociales.¹⁷

Para el senador Roque Villanueva el problema era también económico, ya que según el legislador:

A mí me queda muy claro que más que profesionalismo y más que rendición de cuentas, lo que se obtiene con la reelección, algunos pensarán que no es malo, es una vinculación extraordinaria con los intereses económicos locales... los intereses económicos locales premien por

¹⁶ Véase *Diario de los Debates del Senado de la República*, LIX Legislatura, año II, núm. 4, 10 de febrero de 2005.

¹⁷ *Idem*.

la vía de la reelección a quienes estén de acuerdo con ellos, vamos a actuar en demérito de los intereses nacionales, en demérito del espíritu democrático que presupone que un hombre es un voto, que presupone que nosotros votamos en función de la conciencia y en función de la racionalidad y no en función de los *spots* publicitarios.¹⁸

Uno de los principales defensores de la iniciativa fue el senador del PRD, Demetrio Sodi, quien abogó a favor y respondió a los priístas:

La reelección da autonomía de cualquier interés económico, porque tenemos la seguridad de una carrera legislativa. Y no lo que pasa ahora, que todos los legisladores están preocupados, estamos preocupados y después del 2006 qué... Y entonces se convierte en un brincar de cámaras o brincar al Poder Ejecutivo o brincar, como pasa últimamente, a ser cabildeadores, muchos, o a ser empresarios o ser miembros de una empresa privada después de ser legisladores. Es totalmente al revés, el argumento que ustedes dan sería una razón para votar a favor de la reelección legislativa.¹⁹

En el debate se dio un caso de indisciplina partidista, el senador Genaro Borrego Estrada se distanció de su partido y habló a favor de la iniciativa.

El fundamento de hacer posible la reelección inmediata de los legisladores es darle más poder al ciudadano no tan sólo para elegir, sino también para calificar y para estar en condiciones de exigir a su representante, a su legislador, un buen desempeño... Porque da igual rendir cuentas que no rendir cuentas, ir al distrito que no ir. Está en el espacio de la ética política de cada quien ir o no ir; escuchar o no escuchar. Al fin ya soy legislador y de aquí nadie me mueve y por lo tanto no voy. La reelección continua de legisladores permitiría que se queden los que valen. Que se vayan los incompetentes, los indolentes, los deshonestos e irresponsables.²⁰

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

Para el panista Jorge Zermeño la iniciativa favorecía a la ciudadanía por lo que indicaba:

Estamos convencidos de que debe ser el juicio ciudadano el que decida en las urnas quién debe ser su representante, quién pueda permanecer o no permanecer. Que sean los ciudadanos los que efectivamente censuren, acepten o rechacen a aquéllos que aspiren a representarlos con dignidad. Para nosotros son importante los ciudadanos.²¹

El senador del PRI, Óscar Cantón Zetina, insistía en el aspecto negativo de la reelección por motivos de intereses económicos:

La propuesta de reelección inmediata tiende a consolidar el poder político y el económico en las mismas manos. Esta forma de gobierno se llama oligarquía, y por supuesto no necesita de legisladores más profesionales, sino más dóciles. Esto es lo que está en juego... La no reelección sirve para fortalecer el sistema de partidos; favorece la integración nacional del sistema político, evita cacicazgos y obstruye la corrupción derivada de la exigencia... de la existencia de legisladores propietarios de su circunscripción.²²

Los priístas combatían en el tema de la experiencia y profesionalización con los siguientes argumentos del senador David Jiménez González:

La experiencia muchos la hemos adquirido fuera y dentro de los recintos legislativos, conociendo los problemas que hay en nuestros estados y en nuestro país, y tratando de encontrar en el caso del Poder Legislativo, las leyes que permitan enfrentarlos y solucionarlos... La rendición de cuentas la podemos dar y la tenemos que dar en nuestros respectivos informes que anualmente tenemos que presentar ante la sociedad en nuestro estado, y ahí nos juzgarán si la tarea, la que nos dieron, a la que nos mandaron a la ciudad de México, ha sido verdaderamente cumplida.²³

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

La última intervención estuvo a cargo de Javier Corral; el senador del PAN afirmó:

La reelección de los legisladores es dentro de la reforma del Congreso no sólo el instrumento de modernización, no sólo para rendición de cuentas, no sólo para la transparencia, no sólo para obligarnos a dictaminar, no sólo para volver al distrito y regresar, y por lo menos saludar a los electores. La reelección de los legisladores trae el valor fundamental de una mayor independencia política en el propio sistema de partidos, para privilegiar la comunicación política y salir no sólo del marco electoral, del inmediatismo.²⁴

Finalmente la reforma no salió adelante, se emitieron 51 votos a favor, contra 50 en contra y una abstención. Fue una reforma frustrada. El PRI no la respaldó por las siguientes razones: 1) Despues de ese debate venía la reelección del Ejecutivo; 2) Porque los intereses económicos locales estarían detrás de la reelección de legisladores; 3) No es necesario fortalecer la profesionalización, ya que los diputados y senadores tienen experiencia adquirida fuera de los recintos parlamentarios, y 4) La rendición de cuentas ya existe por medio de los informes de actividades.

V. NUEVAMENTE EL DEBATE DE LA REELECCIÓN PARLAMENTARIA

En un intento más por reestructurar la vida política en nuestro país, el presidente Felipe Calderón envió un paquete de iniciativas el 15 de diciembre de 2009 al Congreso de la Unión, con el fin de “fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instaurar mecanismos que permitan consolidar nuestras instituciones”. Con la propuesta se busca fortalecer el Poder Legislativo por medio de distintos mecanismos, uno de ellos es el restablecimiento de la reelección inmediata de legisladores.²⁵

²⁴ *Idem*.

²⁵ Iniciativa de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el paquete de iniciativas sobre la reforma política que envió el presidente de la República, se propone permitir la reelección consecutiva de legisladores federales, imponiendo un límite máximo de doce años en el cargo y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales. De esta forma, las legislaturas locales decidirán sobre la reelección inmediata de sus diputados locales. La prohibición actual, según el presidente, genera tres 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.²⁶

La propuesta del presidente Calderón de permitir la reelección inmediata de legisladores siempre ha estado en los planteamientos de Acción Nacional, y sus legisladores han respaldado ese proyecto de ley en las ocasiones en las que se ha discutido en el Congreso. Es el único partido que mantiene congruencia en el tema.

El Partido Revolucionario Institucional también presentó su propuesta de reforma del Estado el 23 de febrero de 2010, en la que busca reestructurar el Poder Legislativo porque:

En el nuevo régimen democrático, el Poder Legislativo debe ocupar el espacio central. La tarea del Congreso es discutir los grandes temas nacionales y proponer las mejores soluciones para México. No concebimos una democracia vigorosa y sustentable, sin un Legislativo fuerte, en comunicación constante con los poderes del Estado y con la sociedad, y, sobre todo, sumamente efectivo en el desarrollo de sus funciones.²⁷

²⁶ *Idem*.

²⁷ Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reelección se propone porque:

Un Legislativo fuerte no puede entenderse sin parlamentarios profesionales y expertos en sus temas. Resulta evidente, y así lo establece la mayor parte de la doctrina, que el incentivo más poderoso para un buen desempeño de los miembros del Legislativo se encuentra en la posibilidad de reelegirse.

En la iniciativa se plantea que los diputados locales y federales puedan reelegirse hasta en dos ocasiones por un máximo de nueve años, y en el caso de los senadores por 12 años. Se elimina la prohibición de los diputados locales para que cada entidad federativa pueda decidir al respecto. Para el Revolucionario Institucional, permitir que los legisladores se reelijan tiene seis ventajas: profesionalización de la política, efectividad del sufragio democrático, fomento de la relación de confianza entre el votante y su representante, aporte a la institucionalización de los partidos políticos, revalorización del parlamento en el sistema político. Aumento de la responsabilidad política.

En el contexto del presidencialismo mexicano en 1964, el PRI en el Senado rechazó la propuesta de permitir la reelección de legisladores sin discusión alguna; en 2005, después de que se fragmentó su hegemonía política, también estuvo en contra de restablecer la reelección de legisladores, cinco años después está a favor de la iniciativa.

El Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia también presentaron su iniciativa de reforma política en la que no se propone la reelección inmediata de diputados y senadores. En 2005, el PRD en el Senado fue uno de los partidos que impulsó la iniciativa, y cinco años después no está a favor del proyecto.

VI. SALIDA

Uno de los temas simbólicos del régimen mexicano es la reelección inmediata de legisladores. Detrás del tema se encuentra la historia de la construcción del presidencialismo mexicano, y sobre todo un pragmatismo de nuestros partidos políticos, así como la dificultad de construir consensos. Hace cinco años, el PRD en el Senado votó por

aprobar la reelección inmediata de legisladores, y el PRI estuvo en contra. Ahora el PRD no está a favor de tal reforma, sus argumentos se modificaron en unos cuantos años y el Revolucionario Institucional respalda la medida. El PAN ha mostrado una congruencia en el tema, ya que ha apoyado la iniciativa en las ocasiones en las que se debatido. Permitir la reelección inmediata de legisladores no resolverá los problemas del Poder Legislativo mexicano, pero sin duda será un paso importante para fortalecerlo.