



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 31, julio-diciembre 2014

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

Armando SOTO FLORES*

I. INTRODUCCIÓN

En México, la transición a la democracia fue un proceso lento y paulatino, plagado de cambios políticos mayoritariamente de carácter electoral, pero que influyeron de manera relevante en el sistema político mexicano.

No cabe duda que los avances han sido de gran calado, pasamos de un sistema de partidos políticos monocolor a un sistema pluripartidista; de un presidencialismo fuerte a uno acotado; de un Congreso subordinado al Ejecutivo a uno independiente de él.¹

Durante prácticamente todo el siglo XX, la producción doctrinaria se refería exclusivamente a analizar el sistema presidencial.² Fue en la década pasada cuando comenzó hablarse del Poder Legislativo, esto se explica por el papel trascendental que comenzó a jugar el Congreso federal dentro

* Doctor en derecho; profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

¹ Para abordar el tema, Becerra, R. *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005.

² Algunas obras son *El presidencialismo mexicano* de Jorge Carpizo, *La Constitución y la dictadura* de Emilio Rabasa, entre otros.

del sistema político, en donde ningún partido político contó con mayorías parlamentarias para aprobar por sí mismo leyes y mucho menos reformas a la Constitución.³

Es en el marco de la Reforma del Estado donde se han planteado una serie de cambios a la Constitución para adecuarse a la nueva relación de poderes, en donde los frenos y contrapesos son necesarios en el Estado constitucional. Uno de esos temas es la reelección de legisladores, tanto a nivel federal como local, que en últimas fechas ha cobrado mayor relevancia en la opinión pública.

En el presente ensayo abordaremos el marco teórico, donde precisaremos algunos conceptos básicos necesarios para una mejor comprensión del tema. Se enumera una breve reseña histórica de la reelección en los diversos ordenamientos constitucionales de nuestro país. También se analizan las ventajas y desventajas de la reelección consecutiva, con sus respectivas críticas. De la misma forma se aborda el tema discutido actualmente en el Congreso, y finalmente proponiendo alternativas a los diversos planteamientos elaborados aprobados por el senado de la República.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La Revolución mexicana fue la respuesta a la permanencia en el poder por parte del titular del Ejecutivo en turno, precisamente a través de la reelección.

El general Porfirio Díaz, quien paradójicamente se pronunció contra la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada, una vez que obtuvo el poder realizó diversas reformas constitucionales con el fin exclusivo de preservarse en el poder indefinidamente. Para 1887, Porfirio Díaz sugirió la necesidad de reformar la Constitución federal para permitir que el presidente de la República pudiera ser reelecto para el periodo inmediato, prohibiendo la reelección para un tercer periodo, sin que antes hubiesen transcurrido cuatro años. Luego en 1890, con una nueva reforma constitucional favorece la reelección indefinida.

El principio de no-reelección surge en nuestro país como una respuesta a un estado de cosas en un momento determinado.⁴ Varios personajes como

³ Desde 1997 en la Cámara de Diputados y desde 2000 en la Cámara de Senadores.

⁴ Fuentes Cerda, Eloy, "Reflexiones sobre la reelección", en *id.* (coord.), *Temas electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, p. 226.

Santa Anna, Juárez y Lerdo de Tejada llegaron a la presidencia en dos o más ocasiones, así como Porfirio Díaz, quien rompió la delgada línea que separa la reelección de la dictadura. De hecho, el general Díaz tuvo que renunciar en 1911 ante una revolución cuyo lema era “Sufragio Efectivo y No Reección”, estos son ejemplos claros de porqué en nuestro país el principio de no reelección es defendido tan encarecidamente.

La revolución maderista de 1910 había mantenido como consigna principal la no reelección. El éxito del maderismo provoca un súbito renacimiento de la vida política en los medios más diversos. La movilización de los grupos sociales se oponía a las estructuras políticas y económicas fundamentales del Porfiriato. Asimismo, hubo un ingreso masivo de una parte de la clase media urbana a la vida política legal, mediante el ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución: de asociación, de libertad de opinión, prensa y derecho al sufragio.

Así, México pasa, a partir de 1911, de una ausencia total de vida democrática, a una sucesión de elecciones: para presidentes municipales, para diputados a las legislaturas de los estados, para gobernadores. Las elecciones presidenciales de octubre de 1911 dan una victoria total a Madero.

Una de las características de las elecciones de 1912 fue la renovación de diputados: en 1910, la regla general fue la reelección, la permanencia de los diputados propietarios, donde el 83% estaba ya en la anterior legislatura; a diferencia de 1912, donde solo permaneció el 11.8%, o sea, siete veces menos. Por su parte, la caída de los diputados suplentes: en 1910 fue reelecto el 45.9%, contra el 3.2% de 1912, es decir, once veces menos. La revolución maderista se evidenció en el aspecto parlamentario, y esto fue signo de un fenómeno más general que afectó otros cargos públicos, por la renovación masiva de diputados.⁵

Lo anterior puso en evidencia la solidez de las estructuras políticas: la red estable de clientes que giraron alrededor de los gobernadores que llevaban mucho tiempo en el puesto, o si no, el apego del diputado a su distrito electoral. En 1912, la situación fue casi por completo la contraria: ningún diputado propietario fue reelecto en el mismo distrito electoral, dos suplentes se volvieron propietarios en su distrito; hubo, únicamente, tres propietarios en un distrito diferente del mismo estado, en tanto que 21 diputados se hicieron elegir en otros estados. La revolución maderista tuvo como primera

⁵ *Ibidem*, p. 265.

consecuencia, casi en todos lados, la disgregación de la vieja concurrencia política (a consecuencia del cambio de gobernadores).

El texto original de la Constitución de 1917 no establecía ninguna prohibición respecto de la reelección inmediata para el cargo de diputado o senador, sino únicamente para el de presidente de la República en su artículo 83, mismo que Elías Calles reformó en 1927 para eliminar la prohibición de reelección presidencial absoluta, es decir, dejando pasar un periodo, esta era jurídicamente factible, para así allanarle el camino a Obregón, con lo cual se intentó que asumiera nuevamente el cargo de jefe del Ejecutivo federal, lo que casi logra de no haber sido porque fue asesinado el 17 de julio de 1928, ya en calidad de presidente reelecto, cuando al celebrar el triunfo de su campaña como “candidato único”, se le ofreció un banquete en el restaurante “La Bombilla”, en San Ángel, hoy delegación Álvaro Obregón, ahí se le acercó un hombre con el pretexto de mostrarle al futuro presidente sus dibujos, y al momento de voltear recibe en pleno rostro tres balazos.

El precepto constitucional aludido sufrió nuevamente una reforma en 1933, devolviéndolo a su estado original, es decir, previendo la prohibición absoluta de reelección para el titular del Ejecutivo federal, y de paso se anuló la posibilidad de reelección para los demás cargos de elección popular como diputados, senadores y munícipes, pero estos últimos de forma relativa mediante las adiciones de los artículos 59 y 115, respectivamente, para prohibir su reelección consecutiva, situación legal que hasta la fecha permanece vigente.⁶

Esta reforma negó la reelección para el periodo inmediato posterior a diputados, senadores y ayuntamientos, pero no era una negación directa a la reelección, sino su posposición, por lo que los detractores pensaron que tendría como consecuencia obstaculizar la posibilidad de fortalecer la carrera legislativa; los antirreeleccionistas creían que con la reforma se facilitaría la rotación, renovación e inclusión de nuevos actores políticos. Los prorreeleccionistas señalaban que la no reelección, entre sus males podría traer graves consecuencias a la nación por la falta de experiencia de futuros legisladores.

La reforma de 1933 tuvo repercusiones negativas que prevalecen hasta nuestros días, en primer término condujo a la desvinculación de los legisla-

⁶ Verduzco Hernández, Alfonso, “Reelección legislativa, historia y futuro”, en *Ágora*, Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, año 11, núm. 27, febrero-abril de 2007, pp. 53 y 54.

dores respecto de la defensa de los intereses ciudadanos que representaban, por otro lado, la base de la reforma de 1933 (la nominación partidista de los candidatos) reflejó la mayor capacidad de disciplina y de recompensas que podía ejercer el partido oficial, lo que conllevó al unipartidismo avasallante —fundado en el control del Estado—. Las normas estatutarias del partido oficial y la imposibilidad de ser reelectos para periodos sucesivos desarrollaron mayor disciplina partidaria en el comportamiento de los diputados y senadores.

La reforma de 1933 sobre la no reelección inmediata de los legisladores había promovido mayor centralización de los mecanismos de selección de los candidatos en el partido dominante, PNR, y en consecuencia mayor disciplina a las normas del partido y a las decisiones de sus líderes. Asimismo, esta reforma implicó el quebranto no solo en contra del Congreso, sino que también en contra de los hombres que lo integraban, pues los cargos del Poder Legislativo quedaron a disposición total del presidente en turno.⁷

Con una historia política antirreeleccionista, podemos afirmar que el Congreso mexicano estuvo viciado de disciplina unipartidista y oposicionista, con este diseño político, los incentivos de los legisladores para ocupar un asiento en el Congreso estaban guiados por los intereses del partido y no por los intereses del electorado.

La pregunta es cómo incentivar a los legisladores para que verdaderamente representen a su electorado, y no, a los intereses de su partido. Con motivo de la reciente iniciativa aprobada por el senado, es preciso analizar esta problemática considerando los beneficios de una reelección con límites, la cual finalmente no fue aprobada por el Congreso en lo general.

La credibilidad institucional del Poder Legislativo, así como la de los partidos ante el electorado, se ha reducido enormemente.⁸ En México, el Congreso de la Unión junto con la policía, los partidos políticos y los sindicatos son las instituciones con el nivel más bajo de confianza y aprobación de la ciudadanía. De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, solo el 36% tiene “mucho” o “algo de confianza” en la Cámara de Diputados, y 37% para la Cámara de

⁷ Christlieb Ibarrola, Adolfo, *Crónicas de la no-reelección*, México, Ediciones de Acción Nacional, 1965.

⁸ “Opinión pública y Cámara de Diputados”, en varios autores, *La Cámara de Diputados y la opinión pública. Análisis*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2003, pp. 1-7.

Senadores; destaca el estudio realizado por dicha institución⁹ que, entre las autoridades electas, los diputados son los que menos confianza inspiran a los ciudadanos; el 60% está en desacuerdo de la forma en cómo trabajan los legisladores, mientras que solo el 20% lo aprueba.

El 27 de abril de 2011, la Cámara de Senadores aprobó un dictamen que tomó como base diversas iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios representados en el senado y por algunos senadores en lo individual, así como la iniciativa presentada el 15 de diciembre de 2009 por el Ejecutivo federal, en las que, en esencia, se proponía reformar y adicionar diversas disposiciones de la Constitución Política. En la parte que interesa para este análisis, únicamente, se abordará lo relativo a la limitación en la reelección para miembros del Congreso de la Unión, en la que se propone permitir la reelección consecutiva de legisladores federales con un límite máximo de doce años en el ejercicio del cargo para los senadores y a nueve años consecutivos para los diputados.

Considero que la iniciativa de reforma constitucional que permite la reelección de los legisladores sí sería una herramienta que permitirá en un futuro mediano percibir cambios significativos en los legisladores. Desde mi perspectiva, aquellos políticos —jóvenes o no— advertirían en la reelección una forma de hacer carrera política dentro del parlamento, precisamente, porque su motivación principal sería la reelección.

También considero que es necesario permitirle a esta reforma nacer, a partir de la instalación del nuevo Congreso que espero sea retomada; la propuesta en sí no es mala, desde mi punto de vista, con unas breves modificaciones; además de que no viene sola, sino que se encuentra inserta dentro de un paquete de reformas de la llamada Reforma del Estado que toca otros temas de interés nacional como, candidaturas independientes, plebiscito, referéndum, sustitución del presidente en caso de falta absoluta, reconducción presupuestal, entre otras, las cuales afortunadamente ya fueron aprobadas y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, para lo cual sería muy conveniente que en un futuro no muy lejano se discutiese y se aprobase en su caso, que los legisladores federales tuvieran la posibilidad de permanecer en el cargo al menos hasta dos periodos más, para el que fueron elegidos.

Claro está que la reelección no sería automática, sino que serían los propios electores del distrito los que aprueben o desapruében a su diputado o

⁹ *Ibidem*, pp. 12 y 13.

senador, hablando de las entidades federativas. Como sea, la llamada profesionalización de los legisladores, considero, debe pasar necesariamente por el desempeño del cargo por un periodo mayor al actual, y la reelección consecutiva vislumbra una posibilidad de que así sea, tener personas con mayor experiencia, capacidad y conocimientos en el congreso, en las funciones parlamentarias.

III. VENTAJAS DE LA REELECCIÓN CONSECUTIVA

a) La ventaja que de manera más recurrente es señalada, es que la reelección de los legisladores les impone mantener un vínculo más estrecho con sus electores de quienes dependerá, en su momento, una eventual ratificación electoral en el cargo. Lo anterior trae consigo un mejor y más intenso ejercicio de rendición de cuentas en el que el elector a través de su voto manifiesta su aprobación o rechazo a la actuación, en general, de un partido por su desempeño político y, en particular, la de sus representantes. La reelección legislativa 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.

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

c) En tercer término, la reelección consecutiva permitirá la formación de legisladores más profesionales, permitiendo que el conocimiento acumulado respecto de las funciones y las prácticas parlamentarias adquiera mayor importancia y se reduzca la curva de aprendizaje que se impone a los legisladores que ocupan el cargo por primera vez al permitir la coexistencia de legisladores que repiten en el encargo y acumulan el bagaje de la experiencia que su permanencia les proporciona. Lo anterior se traducirá en un mejor aprovechamiento del tiempo que, sin duda, redundará en una mejor calidad del trabajo parlamentario.

d) Adicionalmente, la estabilidad en el encargo legislativo que podría generar la reelección inmediata, probablemente traiga consigo mejores condiciones de gobernabilidad en los contextos de falta de mayorías parlamentarias predefinidas y de “gobiernos divididos” que trajo consigo el fortalecimiento y la acentuación del pluralismo y diversidad política que operó en el país en los últimos tres lustros. En efecto, la posibilidad de que los legisladores sean reelectos de manera inmediata propiciaría la existencia de interlocutores más ciertos y permanentes, y que los puentes de diálogo y comunicación, que son indispensables para lograr una gobernabilidad democrática, sean más estables y no tengan que reconstruirse al inicio de cada legislatura.¹⁰

La reelección, con las debidas acotaciones, es una condición necesaria para la recuperación del derecho ciudadano democrático, y podría ser un buen medio para profesionalizar a los integrantes del Congreso, lo que sin duda podría introducir cambios pertinentes a las instituciones del país. A través de un mecanismo de reelección, el electorado estaría en posibilidad de castigar o premiar de manera directa el desempeño de sus legisladores en la siguiente elección, la reelección podría constituir una buena herramienta para responsabilizar a los legisladores por su desempeño, de manera individual, y no, únicamente, como integrantes de una organización política impersonal.

IV. ACOTACIONES SOBRE LA REELECCIÓN DE LOS LEGISLADORES FEDERALES

La teoría de la democracia electoral,¹¹ altamente desarrollada en estudios políticos de Estados Unidos, argumenta que las elecciones ofrecen a los ciudadanos la oportunidad de influir en el comportamiento de los legisladores, ya sea por la amenaza de removerlos por su mal desempeño (sancionándolos) o empoderar a los representantes que son competentes,

¹⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Reforma Política, pp. 54 y 55.

¹¹ Clearly, Matthew R., “Electoral Competition, Participation and Government Responsiveness in Mexico”, *American Journal of Political Science*, vol. 51, núm. 2, abril de 2007.

honestos y sobre todo porque comparten los intereses públicos. Sobra decir que las elecciones condicionan el comportamiento de los ciudadanos y los políticos; en muchas ocasiones ofrecen la mejor alternativa para hacer a los legisladores responsables.

En el caso de México, existen vicios de diseño institucional que han hecho imposible que los legisladores electos sean posteriormente enjuiciados y responsabilizados por su mal desempeño, nos referimos al más grande obstáculo de diseño institucional, la prohibición para la reelección consecutiva, lo que inhibe al electorado para castigar o premiar a los legisladores electos. Además, el término para el caso de los diputados dura tres años, en ese tiempo es difícil lograr experiencia o familiaridad con las instituciones y el trabajo legislativo.

Para el análisis de la reelección de los miembros del Congreso, se hace necesario distinguir entre los legisladores por mayoría y representación proporcional.

El artículo 52 de nuestra Constitución Política señala que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados 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 lista regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

De esta forma, mediante el sistema de mayoría relativa, los nombres de los candidatos aparecen en las boletas electorales, es decir, el electorado al momento de votar conoce al candidato por el que está votando; sin embargo, mediante el sistema de representación proporcional, al estar caracterizado por ser un sistema en el que el porcentaje de votos que reciben los partidos determina el número de escaños que le son asignados en las asambleas legislativas,¹² los ciudadanos no conocen al candidato por este principio.

De esta manera, el argumento relativo a que la reelección brindará a los ciudadanos un instrumento para castigar o premiar a los legisladores federales, a través del otorgamiento del voto para la siguiente elección, no es tan creíble, ya que los ciudadanos difícilmente podrán identificar a los candidatos electos por este principio en las próximas elecciones.

Si bien la reelección con acotaciones presenta ventajas en los sistemas democráticos, por ejemplo, a través de la reelección, los miembros del

¹² Los partidos presentan una lista de candidatos a los cuales se les asignan escaños de acuerdo al porcentaje de votos que obtengan.

Congreso pueden adquirir mayor experiencia legislativa, lo que implica un fortalecimiento de esta institución; por otra parte, si los legisladores tienen en mente postularse para otros cargos de elección popular, aun cuando la reelección no esté permitida para el mismo cargo, quizá ellos tengan incentivos para comportarse responsablemente con el fin de crear una buena reputación, lo que significa un plataforma para cualquier político.

La mayoría de los modelos racionales de comportamiento legislativo se caracterizan por asumir que el legislador estará sometido a su distrito y constreñido a buscar beneficios para su electorado, de tal forma que se maximice el soporte electoral o apoyo para su reelección.

En este sentido, la carrera de un legislador será perpetuada únicamente por el deseo de ganar popularidad en el partido al que pertenece, para poder postularse a otro cargo de elección popular; pero cuando realmente desee extraer todas las rentas derivadas de su popularidad ganada durante su estancia en el Congreso, tendrá que dejar la oficina.

Las reformas aprobadas recientemente por el Senado de la República, no así por el Congreso General, en las que se propone establecer como máximo el de doce años para el ejercicio de las funciones de senador, y de nueve años a miembros de la Cámara de Diputados, tiene como objeto hacer responsables a los legisladores federales por el desempeño de sus funciones, a través de la calificación de los ciudadanos por el desempeño de estos, y aunque establece límites máximos para el ejercicio de las funciones, consideramos que este proyecto de reforma carece de algunas restricciones que fortalecerían al Congreso.

Si la intención de los constituyentes fue que el Congreso de la Unión fuese un órgano de representación estático con miembros vitalicios en el encargo, así lo hubiese establecido en el texto constitucional; sin embargo, dado que la verdadera intención fue un Congreso dinámico, con miembros renovables cada cierto periodo de tiempo, se hace necesario invocar esta intención al momento de considerar las reformas propuestas.

Actualmente, el marco jurídico constitucional permite a los legisladores federales perpetuarse en su carrera política, saltando de cámara en cámara, o, incluso, cambiando al Poder Ejecutivo local; es muy común que los diputados, al terminar su mandato como tal, busquen una candidatura en la Cámara de Senadores y viceversa, para después buscar otros cargos, ya sea en las legislaturas locales o como gobernadores u otros cargos de elección popular, impidiendo con ello que nuevas generaciones ingresen a estos cargos.

Lo anterior ha corrompido el sistema político, pues los ciudadanos comunes han perdido el derecho de participar en estos cargos; por ello, consideramos que la reforma, recientemente aprobada además de establecer tiempos máximos en el cargo de senadores y diputados, debería contener una limitación más, la cual consiste en prohibir a los legisladores federales que ya han terminado sus periodos máximos en alguna de las cámaras, postularse nuevamente a nuevos cargos de elección popular.

De esta manera, los ciudadanos interesados en hacer una carrera legislativa estarían prevenidos para no tener expectativas de establecerse infinitamente. En contra de esta idea, existe el argumento de que la calidad del trabajo legislativo se vería afectado por la falta de experiencia legislativa, pues al permanecer poco tiempo en el cargo no tendrían tiempo suficiente para adquirir la experiencia y conocimientos necesarios; en contra de este argumento podemos decir que el tiempo de nueve años para el caso de diputados y el de doce años para el de senadores es un tiempo suficiente para conocer el trabajo parlamentario; además, si consideramos que en un país, como en México, donde los índices de desigualdad y de corrupción son muy altos y en los que las instituciones públicas, más que estar dedicadas a satisfacer los intereses de los ciudadanos, están dedicadas a beneficiar a los funcionarios públicos, se hace necesario modificar los instrumentos jurídicos para limitar el abuso de poder.

V. UNA NUEVA PROPUESTA PARA LA LEGISLATURA LXII

Artículo 59. Los senadores y diputados del Congreso de la Unión podrán ser reelectos en forma inmediata; en cada ocasión, los primeros hasta por un periodo adicional y los segundos hasta por dos.

Esta reelección solo se aplicará para los diputados y senadores de mayoría. Posteriormente de haber concluido su cargo, no podrán postularse a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión o en los congresos de las entidades federativas, hasta no haber transcurrido un periodo de 6 años para los senadores y 3 años para los diputados.

VI. VENTAJAS DE NUESTRA PROPUESTA

1. Con esta modificación se le daría oportunidad a las nuevas generaciones de políticos que aspiran ocupar puestos de elección popular.

2. Con esto, se lograría una mayor profesionalización de los integrantes del poder legislativo.

3. Se logra una mayor gobernabilidad entre el Poder Ejecutivo.

4. Se logra una mayor comunicación entre los diputados y senadores, y el electorado.

5. Un mayor compromiso del legislador con los ciudadanos.

6. Por último, con el precepto de que la reelección sea aplicada solo para los diputados y senadores de mayoría, aprovechamos para proponer la desaparición de los 32 senadores de representación proporcional, y de 100 diputados de representación popular, con lo cual se fortalecerá el sistema federal mexicano.

