

ANEXO# 1

DEBATE EN TORNO A LA REELECCIÓN LEGISLATIVA

Crónica de un Debate Memorable (1)

Por Manuel Barquín Álvarez (2)

El partido Popular Socialista presentó en 1964, la única propuesta de reforma que se ha planteado en el seno del Congreso de la Unión, se trataba de la XLVI Legislatura, primera en la que participaban los denominados diputados de partido, la iniciativa fue leída durante la sesión ordinaria celebrada el 13 de octubre de dicho año, y tenía por objeto el 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; razonaban su propuesta en siete consideraciones (...)

Vicente Lombardo Toledano, en una intervención para fundar la propuesta, consideró imposible la formación de cuadros parlamentarios sin la posibilidad de reelegirlos, lo que se haría a través de sus partidos y de los 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; que la no-reelección inmediata era reciente y no se justificaba, sino como una cuestión de control del Ejecutivo sobre el Legislativo; así como que el ser miembro del Congreso es una profesión en cualquier parte del mundo, para lo que era necesario ser conocedores profundos de la legislación nacional, la historia del país y lo que acontece actualmente en el mundo.

Las comisiones unidas, primera de Puntos Constitucionales y segunda de Gobernación rindieron su dictamen, que fue leído durante la sesión ordinaria efectuada el 27 de diciembre de dicho año, en el sentido de considerar que la iniciativa era contraria a la técnica legislativa, pero que recogían la idea de los proponentes puesto que su propósito era establecer una más genuina vida parlamentaria, y formulaban las consideraciones siguientes:

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 no-reelección del Ejecutivo, razón y esencia del movimiento revolucionario y del régimen constitucional mexicano, que es y debe seguir siendo intocable; 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; 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; el texto constitucional vigente no prohíbe la reelección de los integrantes del Legislativo, sólo la limita al periodo inmediato; el establecimiento de otra modalidad 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, lo que mejoraría los cuadros legislativos; en todo el mundo y bajo cualquier sistema, se tiene como base la reelección de los diputados; la propuesta de las comisiones no introduce una innovación sustancial; finalmente, proponen que los diputados puedan ser elegidos en dos periodos sucesivos, pero no para un tercero inmediato, sin que ello sea óbice para que, transcurrido el tercero, puedan volver a ser electos.

Los miembros de las comisiones estimaron que su propuesta conllevaba las siguientes ventajas:

Aprovecharía al máximo la experiencia, conocimientos y capacidad de algunos legisladores, durante todo un periodo de gobierno; promovería nuevos cuadros parlamentarios que renovarían con su actuación el actuar legislativo, con equilibrio entre los que permanecieran y los que ingresaran; 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 perfeccionando el sistema de equilibrio entre los Poderes de la Unión.

La segunda lectura del dictamen se efectuó durante la sesión ordinaria celebrada el 30 de diciembre del mismo año, dándose las siguientes intervenciones:

Vicente Lombardo Toledano, quien en términos generales manifestó la posición de su partido en favor del dictamen y, al razonarla, reiteró y amplió los argumentos que había manifestado para fundar la iniciativa y contravirtió el criterio y consideraciones formulados por las comisiones en su dictamen.

Enrique Ramírez y Ramírez por su parte, en apoyo del dictamen; reiteró los argumentos jurídico e histórico-constitucionales favorables a la reforma propuesta; enlistó a los diputados que se reeligieron consecutivamente de 1917 a 1933, e insistió en la finalidad última del proyecto: elevar, dignificar y fortalecer el Poder Legislativo, y señaló algunos de los efectos benéficos que produciría.

Jesús Hernández Díaz anticipó su voto a favor, fundándolo en la finalidad que con la reforma se pretendía alcanzar.

Juan Barragán Rodríguez realizó un recuento histórico desde que Santa Anna empezó a reelegirse hasta 1933, en que se estableció la aplicabilidad del principio de no-reelección inmediata a los integrantes del Legislativo y aludió a las actitudes asumidas por diversos legisladores de 1917, 27, 28 y 33.

Miguel Osorio Marbán reiteró los argumentos relativos a la naturaleza de la propuesta, una mera modalidad, si bien diversa a la prevista en el artículo 59, la selección de los más aptos por los partidos y el pueblo a través del voto, las modalidades que el principio reviste en la Constitución, la complementariedad entre quienes ingresen y quienes permanezcan, el equilibrio de poderes y, finalmente, pidió a la asamblea aprobar el dictamen.

Miguel Estrada Iturbide argumentó en contra del dictamen aludiendo a la doctrina, reiteró la inamovilidad del principio de no-reelección para el titular del Ejecutivo, se refirió a los fines que en su concepto tuvo la reforma de 1933 en lo relativo a la no-reelección inmediata de los miembros del Congreso y formuló la propuesta de su partido (PAN): la derogación del artículo 59.

Marciano González Villarreal realizó una argumentación de tipo histórico y anticipó el voto de su partido en favor del dictamen.

Miguel Covián Pérez, por las comisiones, reiteró los argumentos históricos: ningún Congreso constituyente ha votado contra la reelección de los diputados; políticos: la incorporación de los diputados de partido requiere el complemento de hacer posible su reelección a fin de que puedan cumplir mejor sus funciones; y jurídicos: el derecho político por antonomasia es el de votar y ser votado, su restricción implica la de la libertad política y del sufragio; ponderó la coincidencia de los oradores en cuanto a la inexistencia de argumentos de fondo en contra de la reforma propuesta y sobre la conveniencia de optar por la modalidad contenida en el dictamen y no por la derogación del artículo 59; razonó su oposición a la iniciativa original, así como, a que la propuesta contenida en el dictamen comprendiera también a los senadores y a los diputados de los congresos locales y, por último, solicitó a la asamblea votar en favor del dictamen.

La modificación fue aprobada conforme al dictamen de las comisiones unidas por 162 votos a favor y 28 en contra, entre los que se consideraron los de Acción Nacional.

En la Cámara de Senadores se recibió la minuta proyecto de decreto, en la sesión ordinaria celebrada el 2 de septiembre de 1965, turnándose a las comisiones unidas, primera de Gobernación y primera y segunda de Puntos Constitucionales, quienes rindieron el dictamen correspondiente, mismo al que se le dio lectura en el transcurso de la sesión ordinaria, efectuada el 24 del mismo mes y año.

En su dictamen las comisiones hacen notar, en primer término, que realizaron un estudio detallado y sereno tanto de los argumentos históricos, jurídicos y políticos que fundan la resolución de la colegisladora, como de las intervenciones durante el debate en la misma y de los puntos de vista vertidos por personas, instituciones y órganos de opinión pública una vez que aquella aprobó el decreto.

Consideran a continuación "que para la mejor utilidad del presente dictamen, basta examinar si los objetivos que se pretenden alcanzar con la reforma aprobada por la colegisladora, son posibles dentro de las normas de la actual Constitución o si es necesaria la reforma de ésta para la realización de esas finalidades", entre las que, estiman, sobresalen las siguientes:

El fortalecimiento político de la colegisladora, al respecto las comisiones afirman que el avance democrático del país, la existencia de un régimen de partidos, la elevación de la conciencia ciudadana, las legislaturas han registrado un avance tanto en su integración como en su capacidad de acción e iniciativa, haciendo notar que el orden jurídico imperante es producto de la actividad legislativa, cuyos frutos positivos son ya perceptibles y que resulta previsible el incremento del fortalecimiento político de la cámara, por lo que a su juicio resulta innecesaria una reforma para alcanzar esta finalidad.

Respecto a establecer bases más sólidas para el equilibrio de los tres poderes de la Unión, las comisiones opinan que en nuestro sistema este año deriva del tiempo de ejercicio de cada uno de ellos, sino de sus facultades y la efectividad de su ejercicio, por lo que, si conforme al desarrollo democrático la colegisladora viene ejerciendo sus facultades con más eficacia, se debe concluir que tales bases son suficientemente sólidas y estables, sin que sea necesaria la reforma propuesta.

En cuanto al mejoramiento de los cuadros legislativos consideran que la capacidad política y la preparación cultural de los representantes no se adquiere durante el ejercicio del cargo, en el que sólo se adquiere un cierto dominio de la técnica legislativa; así como que el sistema vigente aprovecha la experiencia adquirida, dada la posibilidad de reelegirse después de un periodo y por el hecho de que algunos de ellos, al concluir su cargo, son elegidos como senadores; por otra parte, los partidos, independientemente de la modalidad que revista la posibilidad de reelección, estarán decididos a postular a sus mejores elementos y se empeñarán en mejorar su capacitación, por lo que no se justifica la reforma.

Finalmente, y por lo que hace a una más eficaz coordinación entre las cámaras opinan, que ésta no depende de la permanencia en el ejercicio de algunos de los integrantes de la de diputados, sino de las normas constitucionales y reglamentarias, así como de las prácticas establecidas que son claras y precisas, además de bien conocidas por varios de los diputados que reingresan, por lo que, estiman también, la finalidad se cumple sin necesidad de la reforma propuesta.

Conforme con lo anterior, "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 varios de sus preceptos, las bases y el camino para alcanzar dichos objetivos en la actual etapa del desarrollo cívico del país".

Por lo tanto, proponen no aprobar la iniciativa de la colegisladora y que el artículo 59 subsista en sus términos.

El dictamen fue aprobado, sin discusión, por unanimidad de 47 votos.

Devuelto el proyecto a la Cámara de Diputados, donde se dio lectura al oficio correspondiente, durante la sesión ordinaria efectuada el 5 de octubre de 1965, y fue turnado a las comisiones, primera de Puntos Constitucionales y segunda de Gobernación, cuyo dictamen, conjuntamente con el voto particular de Adolfo Christlieb Ibarrola, fue leído en el transcurso de la sesión, también ordinaria, efectuada el 15 del mismo mes y año.

En su dictamen, las comisiones consideraron 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 como fue presentada, como fue aprobada con el respaldo de, prácticamente, los diputados de todos los partidos, 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, para terminar formulando quince conclusiones, correspondientes a dichos aspectos y, como punto de acuerdo, el archivo del proyecto.

Adolfo Christlieb Ibarrola, en su voto particular, rechaza el punto de acuerdo propuesto por las comisiones, en razón de la incongruencia existente, desde su punto de vista, entre la exposición de hechos y la mayor parte de las conclusiones, y aquél. Recapitula diversos argumentos históricos jurídicos y políticos, estima que la Cámara debe agotar el procedimiento establecido en la Constitución, e insistir ante el Senado, considera que la facultad prevista en el inciso d del artículo 72 constitucional toma, en este caso, el carácter de una obligación política estricta y propone que, en caso de aceptar su punto de vista, el dictamen se formule de nuevo adicionando a las consideraciones, contenidas en el inicialmente rechazado por el Senado, las razones hechas valer en su voto, así como adicionar al proyecto un transitorio que haga inaplicable la modificación a los integrantes de la XLVI Legislatura, hasta transcurrido un periodo de tres años después de concluido su mandato.

El voto particular suscitó un debate en el que participaron los diputados Juan Barragán, Vicente Lombardo Toledano, Miguel Estrada Iturbide, Luis G. de Olloqui y Enrique Ramírez y Ramírez; excepto Estrada Iturbide que apoyó el voto particular, considerando que el inciso d del artículo 72 establece una obligación jurídica estricta y no una facultad, por lo que el archivo del proyecto implicaría una contravención; el resto apoyó el dictamen, aduciendo nuevamente argumentos históricos en favor de la iniciativa de reforma, la ausencia de argumentos de fondo en contra de la misma, tanto entre las opiniones vertidas fuera del Congreso, como en el dictamen del Senado; la responsabilidad histórica de éste al haber rechazado la iniciativa, la importancia de no dividir, con el reenvío del proyecto al Senado, al Congreso.

Sometido a votación, el dictamen fue aprobado por 143 votos a favor y 20 en contra. Es indudable que dicha propuesta de reforma reviste gran importancia, independientemente de que no haya progresado, en primer término por el efecto impulsor que tuvo, habiendo surgido de la oposición no fue rechazada de plano, sino reformulada para plantear una modalidad diversa a la contenida en el texto vigente y, durante el debate, fue retomada y presentada con una mejor técnica jurídica; en segundo lugar por haber propiciado la unidad de criterios entre los cuatro partidos, en cuanto al fondo mismo de la cuestión (...)

Notas:

(1) Título de Debate LEGISLATIVO: Fragmentos tomados del trabajo titulado Comentarios al Artículo 59 publicado en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Tomo VII. México, Miguel Angel Porrúa y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Cuarta Edición. 1994.271-284.

(2) Doctor en Derecho Constitucional.

(3) La iniciativa volvió a ser presentada en reiteradas ocasiones, enriquecida con nuevos argumentos y así también en cuanto a técnica legislativa por el propio Partido Popular Socialista en posteriores legislaturas. Además, diputados de otros partidos también han presentado iniciativas coincidentes.

Intervención favor del Dictamen.

Los argumentos de Lombardo Toledano

Texto íntegro. Diciembre 30 de 1964. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La Cámara de Representantes del pueblo, antes de clausurar sus labores, va a discutir uno de los proyectos de ley más importantes del inicio de esta Legislatura. Por eso ha despertado el hecho una gran expectación en la opinión pública y un debate que empieza a ser apasionado, que se refleja sobre todo en los órganos de la prensa.

¿Por qué es importante la discusión? Porque entraña una medida de trascendencia, más quizá para la vida futura de nuestro país, que para este momento que estamos viviendo. Los autores de la iniciativa, los diputados del Partido Popular Socialista, consideramos que después de la reforma de la Carta Magna, estableciendo modalidades nuevas para la integración de la Cámara de Diputados, era indispensable garantizar la posibilidad de la formación de los cuadros parlamentarios.

La una y la otra medida se complementan, porque lo nuevo en la reforma a la Constitución, abriendo la posibilidad de la presencia en la Cámara de Diputados de representantes de diversos partidos políticos nacionales, es el hecho -y oportunamente lo hicimos notar-, de que no sólo los ciudadanos son los titulares del derecho electoral, sino también los partidos políticos como personas morales.

La reforma, en este sentido, representa un gran progreso de nuestro régimen tradicional electoral. Mientras no surgieron los partidos políticos diferentes, las elecciones se realizaban alrededor de los candidatos individuales, por lo menos alrededor de personas que no estando encuadradas en un partido, aspiraban, sin embargo, a representar los intereses del pueblo.

Pero a partir del momento en que diferentes partidos políticos postularon sus candidatos y algunos de éstos llegaron hasta la Cámara de Diputados, existe ya no precedente, sino una norma firme, para que en el porvenir la Cámara popular siga integrada por diputados, naturalmente electos por el pueblo; pero voceros de los diferentes organismos políticos de nuestro país.

En estas condiciones, si no se reforma la Constitución para que cada partido político decida quiénes de sus representantes puedan continuar en la Cámara de Diputados, la reforma quedaría en cierta medida trunca, incompleta. La reelección de los diputados es, en suma, la consecuencia natural de la integración de la Cámara por los representantes de los partidos políticos. Ya no son las personas físicas las que van a aspirar a continuar en la Cámara, son los partidos políticos los que han conquistado el derecho de mantener a sus representantes. Ellos son los únicos que pueden juzgar de la eficacia de sus delegados en la Cámara del pueblo. Los únicos que pueden decidir quiénes deben continuar en la labor que se les confió y quiénes deben retirarse de esta tarea.

Pero la incompreensión, por la falta de reflexión de muchos, ha provocado una confusión hasta en personas de las que podría pensarse que meditan, y contagian a quienes no leen jamás ni los órganos de la prensa, menos aún los documentos del Congreso. Se dice que queremos abrir la puerta para la reelección del Presidente de la República; que así comenzó el porfirismo, declarándose enemigo de la reelección para establecerla después como una norma intocable.

Se afirma, por otros, que todos los diputados actuales tratamos de reelegimos en bloque, concluida que sea la labor de esta Legislatura. Se comenta, asimismo, que eso es destruir la libertad cívica, que nuestra iniciativa es un valladar para que las nuevas generaciones tengan acceso al Congreso, y que en un régimen presidencial, que no es el sistema parlamentario, no se concibe que los representantes populares puedan continuar de una manera indefinida. Todos estos argumentos son falsos, información no válida.

Por el cambio de impresiones que hemos tenido en estos días los diputados de las diversas corrientes de opinión, de distintos partidos políticos, no he visto que exista oposición a la tesis de la reelección. Discrepamos en cuanto a la duración de los diputados en la Cámara; pero no respecto a la esencia de la cuestión. Y esta coincidencia va a aparecer en el debate que se ha abierto. Sin embargo, yo quiero afirmar que mi partido, el Partido Popular Socialista, siendo partidario de la reelección indefinida de los representantes populares, votará en pro del dictamen; de la misma manera que siendo partidario de un régimen electoral basado en la representación proporcional, votó en la Legislatura anterior por el dictamen que propuso la reforma constitucional, creando los diputados de partido, porque las dos medidas representan un avance, un progreso en la vida democrática de México.

Nos interesa que la resolución que tome la Cámara de Diputados esté bien fundada, históricamente bien apoyada, porque mañana se habrá de acudir, indiscutiblemente, a las fuentes de la ley, al propósito del legislador, al espíritu con el cual fue modificado el texto de la Carta Magna.

El dictamen que aprobaron los diputados del Partido, durante el Colegio Electoral de esta Legislatura, es un documento que pertenece a la historia del sistema parlamentario de México. Por eso nosotros queremos agregar, ahora, al dictamen de las comisiones, respecto de la reelección de los diputados, algunas reflexiones, porque se acudirá también en lo futuro a estas fuentes que deben ofrecer todos los argumentos posibles, para que se vea que la medida no es ninguna maniobra de nadie, ni tampoco el deseo de que determinados partidos o corrientes de opinión tengan privilegios o derechos injustificados.

El dictamen dice, refiriéndose a la iniciativa del Partido Popular Socialista, que adicionar con una fracción más el artículo 54 de la Constitución -sería la fracción VI- entraña una contradicción con el artículo 59 de la propia Carta, porque afirma que "los senadores y los diputados no podrán ser reelectos para el período inmediato".

Yo no diría que hay una contradicción, sino una redundancia, que es común, que es casi habitual, cuando se presenta una iniciativa de ley que corrige algún texto; pero esa redundancia desaparecería al establecerse el principio de la reelección.

Dice también el dictamen que el artículo 54 se refiere a los diputados de partido y no a la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados, y que en esa virtud el sitio para nuestra iniciativa de reelección no está ahí, sino en otro precepto. No lo creo, la fracción V del artículo 54 dice: "Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la Nación, como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones". En consecuencia, a un precepto con tal texto se puede agregar el derecho a la reelección, pero estas son cuestiones de carácter técnico que no van al fondo del problema. Si el principio de la reelección queda establecido en un artículo o en otro, tiene un valor secundario. Lo fundamental es discutir si la reelección procede o no procede.

Dice el dictamen, refiriéndose a la reforma del año de 1933 que prohibió la reelección para el período inmediato, que esa medida fue consecuencia e una determinación tomada por ciertos círculos políticos que tendían a crear una mayor centralización del poder público. No lo creo. En 1933 el Presidente de la República era el general Abelardo Rodríguez, cuyo mandato de presidente interino terminaba el 30 de noviembre del siguiente año. No tenía, ni podía tener interés en esa reforma. ¿Quién la promovió, en consecuencia? El general Plutarco Elías Calles, llamado entonces jefe máximo de la Revolución; pero no para centralizar el poder, porque si ese hubiera sido su propósito, se habría prohibido del todo la reelección sin condicionarla a plazos periódicos de interrupción.

El poder acumulado en manos del general Plutarco Elías Calles no consistía en el control de la Cámara de Diputados ni de la Cámara de Senadores, sino en otros factores que no vale la pena recordar. La causa de la reforma de 1933 fue un motivo pequeño, que difícilmente se puede calificar bien; pero que existe en la realidad de la vida política de México: hacer partícipes al mayor número posible de personas en la canonjía de diputados, porque eso era en aquel tiempo la representación del pueblo.

El dictamen dice adelante que la limitación de la reelección a sólo dos períodos sucesivos responde a la necesidad de promover nuevos cuadros parlamentarios que renueven con sus aportaciones el ambiente y la acción legislativa. Tampoco lo estimamos correcto. Y veamos por qué. Cada año la Cámara trabaja cuatro meses; de cada mes, ocho días; en cuatro meses serían treinta y dos días; en tres años, noventa y seis días. Si se descuentan los empleados en las labores diplomáticas, en actos de cortesía, y en despachar iniciativas del Ejecutivo, de los noventa y seis días habrá cincuenta o sesenta hábiles para las iniciativas que surjan de las Cámaras del Congreso. Y aun cuando esta cuenta resulte, quizás para algunos, un balance mezquino, yo pregunto: ¿se puede formar los cuadros parlamentarios en ese tiempo tan breve? Imposible.

Dice la comisión que deben restablecerse cada tres años las normas de colaboración entre el Senado y la Cámara de Diputados, si se permite la reelección de los diputados para el período inmediato. No lo creo, porque la colaboración de las Cámaras no es colaboración personal entre quienes las integran, sino de institución a institución. Además, el Senado representa a las entidades federativas, fundamentalmente, de acuerdo con la estructura política de nuestro país, y no al pueblo.

Afirma después la comisión, en su dictamen: la reelección de los diputados para el período inmediato perfecciona un sistema constitucional que tiende a equilibrar los tres poderes de la Unión. No lo creo. El equilibrio de los poderes se refiere al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial, pero no tiene que ver ese equilibrio con el régimen interno de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Dice el dictamen, además, que México tiene una estructura de equilibrio para el buen gobierno, que consiste en la no-reelección del Ejecutivo, en la inamovilidad del Judicial y la reelección limitada del Legislativo. No lo creo. Esa no es una estructura de equilibrio, sino de diferentes formas de división del trabajo, de las funciones del Poder Público que para su ejercicio se distribuyen en tres poderes. Si los ministros de la Suprema Corte de Justicia tuvieran un término para su gestión, y los diputados y los senadores pudieran reelegirse indefinidamente, la estructura política sería también estable.

El dictamen agrega que la no-reelección del Presidente de la República no alcanza a sus colaboradores. ¡Naturalmente! Los colaboradores del presidente son empleados de su confianza que puede nombrar y remover con libertad, de acuerdo con lo que dispone el artículo 89 de la Constitución. No son electos por el pueblo los secretarios de Estado, ni los jefes de Departamento, ni los gerentes o directores de las instituciones descentralizadas.

El dictamen concluye diciendo que por el momento es preferible establecer por etapas la integración del nuevo sistema creado con el advenimiento de los diputados de partido, y que la experiencia señalará en el futuro la conveniencia de ampliar o no la reelección de los diputados. ¿Cuál será esa experiencia? Difícil es anticipar juicios respecto de la experiencia; pero es indudable que demostrará que no es posible la formación de los cuadros parlamentarios en seis años, mientras se mantenga el sistema de labores nominales sólo de cuatro meses por año.

He comentado el dictamen para que no se crea que es el único fundamento de la reelección. Lo que acabo de expresar es un alegato sobre una cuestión de procedimiento. Lo fundamental es preguntar: ¿de qué se trata? ¿Cuándo ha sido prohibida la reelección de los diputados en México? ¿En qué Constitución? ¿En la de 1814? ¿En la de 1824? ¿En la de 1857? ¿En la de 1917? En ninguna de ellas. Jamás ha sido prohibida la reelección de los diputados dentro de nuestro orden jurídico supremo. En cambio, prohibir la reelección del Presidente de la República sí fue una demanda popular clamorosa, desde antes de que la Revolución estallara en 1910, y uno de sus principales motivos, a causa de la casi perpetuidad del general Porfirio Díaz en el poder. Antes, todavía, desde la revolución de Ayutla, la demanda política principal fue también la de la no-reelección del presidente y de los gobernadores de los estados.

No es menester fundar ni explicar, profusamente, las razones de esta demanda popular tan largamente sostenida; pero por lo que toca al problema que discutimos, no se encontrará ninguna prohibición para la reelección de los representantes populares. La Constitución vigente no prohíbe la reelección de los diputados. Por eso es extraño que todos los argumentos que se han publicado en los últimos días versen alrededor de la idea de que se va a establecer un nuevo sistema político. Eso es falso. No se va a tocar el régimen político en su esencia. Si la Constitución permite la reelección de un diputado pasado un período, permite la reelección. Y si ahora se propone que haya la posibilidad de la reelección inmediata, para el siguiente período, seguida de un receso, no se está cambiando la sustancia de las cosas. Tanto la Constitución cuanto la proposición de la Comisión Dictaminadora mantiene la reelección, y lo único que hay que decidir es si conviene que haya reelección pasado un período o si puede haber una reelección inmediata, pero no una segunda reelección, para la cual es necesario esperar tres años.

Quienes están en contra de la proposición de la comisión están, lógicamente, en favor de que se mantenga el actual sistema establecido en la Constitución de la República. Pero no creo que nadie haya pensado en abrirle las puertas a la reelección del Presidente de la República, en esta etapa de la evolución histórica de nuestro país.

Los intentos de reelección del Presidente, que hubo en el pasado, obedecieron a causas muy concretas, en circunstancias históricas muy especiales, sobre todo el primero de ellos que tuvo un sello dramático, que no deseo recordar porque sería desviar el curso del debate. Pero hoy, después del desarrollo democrático de las últimas décadas, la reelección del Presidente de la República carece de sentido. No hay necesidad de ello, y supongo que nadie se prestaría tampoco a intentar la aventura.

¿Cuántos años van a pasar aún para que nuestro pueblo mantenga firme su criterio de prohibir la reelección del Presidente de la República? Lo ignoro y no creo que nadie lo sepa. Dependerá de muchas circunstancias; pero por ahora la no-reelección del Presidente de la República y de los gobernadores es un principio que nadie se atreve a tocar. Esta cuestión, en consecuencia, queda fuera del margen del debate ¿Por qué, entonces, han surgido la duda, las interrogaciones y una serie de argumentos que se confunden con la ignorancia o los prejuicios? Por no haberse enterado de la proposición que hoy discutimos.

Respecto de la conveniencia de la reelección indefinida o limitada, el dictamen de las comisiones en realidad no objeta la reelección indefinida. No presenta argumentos contra ella. Lo único que afirma es que por el momento basta con una reelección inmediata, y que el futuro dirá si conviene modificar lo que hoy se propone, suponiendo que se acepte. Esta conclusión no es, teóricamente, desde el punto de vista jurídico, una conclusión sólida, ni es tampoco firme desde el ángulo político. No invalida la proposición que los diputados del Partido Popular Socialista presentarnos.

Para nosotros, o la reelección es indefinida o no es reelección verdadera. Si se hiciera una encuesta -valdría la pena intentarla entre los publicistas, los tratadistas de derecho constitucional, y con las personas mejor enteradas- su resultado sería el de que la reelección indefinida es la única reelección aconsejable. Porque nuestro sistema electoral tiene dos etapas: primera, la de la postulación de los candidatos a diputado por los partidos políticos; la segunda etapa, el voto de los ciudadanos. Hay, pues, un proceso de selección.

Analizando más a fondo el problema, es fácil colegir que no todos los candidatos de un partido político, cualquiera que sea, pueden merecer, después de su gestión en la Cámara, el aplauso o el apoyo para presentarse otra vez como aspirantes a representantes del pueblo. Cada partido hará su propio proceso interno de selección.

Entonces, habrá sólo una minoría en cada Legislatura que continuará su labor parlamentaria. ¿Es malo o es bueno eso? Nadie podría pronunciarse en contra, excepto que tenga intereses inconfesables.

Hay quienes afirman que en nuestro país no se pueden emplear los argumentos que se usan en otras partes del mundo en donde existe régimen parlamentario, porque nuestro sistema es presidencial. Yo contesto a esas personas que las palabras no son mágicas, y que si hablamos de parlamento en México, no es en el sentido de la estructura constitucional del poder público, sino de un término universal, genérico. ¿De qué se trata? De que tengamos una vida parlamentaria. Sí, parlamentaria; una vida en la que el pueblo opine a través de sus representantes. Eso es un parlamento. Independientemente de que exista un régimen presidencial, todas las naciones tienen parlamentos, asambleas, en los que el pueblo habla, diserta, critica, aprueba y rechaza o modifica las leyes y expresa su pensamiento. El parlamento funciona también en los países que no tienen la estructura política de los países occidentales: los países socialistas.

También hay opinión de que la Constitución no se debe tocar. Algunos de los Constituyentes de 1916 y 1917 se oponen a toda modificación. Pero es fetichismo. En primer lugar, ningún grupo de hombres puede considerarse como propietario de las instituciones que contribuyó a formar. En segundo término, es incuestionable que si lleváramos ese argumento hasta sus consecuencias últimas, el derecho se convertiría en una serie de instituciones pétreas, mientras la vida corre y se supera a sí misma. Pero el mito, el tótem y el tabú ya no corresponden a nuestro tiempo. En esta época de ritmo veloz, de dinamismo extraordinario, tratar de que el derecho permanezca fijo e inmutable es no darse cuenta siquiera de qué cosa es la vida de nuestro mundo. O el derecho no sólo va acorde con la vida, sino que se anticipa a ella para conducirla, o se convierte en un conjunto de principios ineficaces, porque han perdido su poder de exaltación. Nosotros creemos que la reelección de los diputados no sólo es el complemento de la integración de la Cámara de Diputados de nuestro país, con la presencia de representantes de los diferentes partidos políticos. Estimamos que, además la reelección de los diputados va a permitir la herencia, legislatura por legislatura, no del arte de discutir ni de formular proyectos de ley, sino de la continuidad de la marcha revolucionaria.

Si recordamos cuales fueron las metas de la Revolución en los primeros años, a partir de 1910, y observamos el panorama de hoy, el ideológico y el real y el objetivo, tenemos que llegar a la conclusión de que entre aquel movimiento popular que comenzó hace más de medio siglo y el de hoy, hay una distancia enorme. Y es cierto. Hace años, quizá, el consejero más importante de la Revolución en su época de lucha armada, indignado ante una serie de medidas nuevas que se tomaron por el gobierno con el apoyo de la clase obrera y de los campesinos, declaró que esa Revolución que nosotros estábamos impulsando, no era en la que ellos habían pensado. Y yo le dije que tenía razón.

Es verdad, afirmarnos. La Revolución que ustedes imaginaron es totalmente distinta a la Revolución en la que pensamos nosotros. Y así es incuestionable que mañana los que nos sucedan en la vida política de México, van a impulsar la Revolución de una manera diferente a como la concebimos hoy. De otro modo la Revolución se muere, se acaba, porque una revolución es un movimiento vivo, es el pueblo en acción, es el pensamiento creador, y si no se supera a sí misma, si no señala nuevas metas en cada período de la evolución histórica, se extingue como una luz que se apaga, y entra en crisis insalvable. Nosotros no podemos manejar ni mitos ni fetiches ni tabúes. Tenemos que actuar no sólo con realidades, sino también con las renovadas aspiraciones del pueblo.

Hemos convenido todos, en el lenguaje de cada cual, en afirmar que si desde el punto de vista económico nuestro país ha alcanzado hace algunos años y ahora más, un estimable desarrollo; que si en el terreno social también ha logrado niveles desconocidos en el pasado, en cambio, respecto de la vida política, se halla en atraso. Este es el mérito de la reforma a la Constitución, creando la diputación de partido, y será el mérito histórico de la segunda reforma a la Carta Magna, estableciendo la posibilidad de la reelección.

Ya aparecerá dentro de poco tiempo el verdadero fondo, el móvil real de la oposición a la reelección de los diputados. Es curioso que algunos elementos políticos que han pasado varias veces por el Senado y por la Cámara de Diputados, que han sido dos y tres veces senadores y diputados, con una longevidad política asombrosa, aun cuando nunca surgió de ellos nada en el parlamento, ahora sean los enemigos de la reelección. (Aplausos de las tribunas) ¿Por qué? ¿Han envejecido mentalmente? Quizá. ¿Están resentidos porque no tienen acceso a las Cámaras del Congreso, sobre todo a la Cámara de Diputados?. Tal vez. Aquí mismo en esta asamblea, el general Marciano González, que forma parte de ella, fue mi colega hace cuarenta años (aplausos en las tribunas) Y si la memoria no me falla, fue reelecto como diputado.

Yo también fui reelecto. No sé si me equivoco que hay otro veterano aquí; el diputado Covarrubias, que también alcanzó la reelección. Y hay aquí, asimismo, diputados que fueron senadores una o dos veces, y que han sido varias veces diputados. ¿Malo? No. Fueron representantes por períodos interrumpidos; pero ¿por qué no hacerlo con franqueza? ¿Hay una ambición en nosotros?

Sería estúpido y ruin suponerlo. No estamos manejando intereses privados ninguno de los diputados de ningún partido político. Estamos manejando intereses colectivos y, más todavía, el problema de la ampliación sistemática y no interrumpida del sistema democrático de México. Eso es lo que estamos considerando. Eso es lo que queremos mejorar; el régimen democrático de nuestro país.

El día en que tengamos un sistema electoral que no se preste a malas interpretaciones, a errores o a vicios. El día en que nuestro pueblo sepa votar, porque la mayoría del pueblo mexicano no sabe votar todavía. Cuando, en suma, se eleven nuestros métodos e instituciones políticas y la conciencia cívica de las mayorías, el Poder Legislativo tendrá más poder que nunca en el sentido de fijar la orientación, la dirección de la Nación mexicana. Y como sucede siempre, surgido de una base económica cada vez más robusta, su fruto, la acción parlamentaria influirá sobre la base de la cual partió, haciendo que alcance metas de mayor trascendencia.

Nadie está tratando de engañar al pueblo, nadie propone algo ilícito. Nadie está pensando en que se va a reelegir, excepto yo que sí pienso reelegirme. (Aplausos) Por eso no debemos detenernos por las murmuraciones o falsos argumentos de la calle, recogidos a través de la prensa o de otras maneras. Los que pueden tener la autoridad para decidir en México esta cuestión tan importante en el actual momento histórico, son los partidos políticos. ¿Por qué? Porque en ellos están incorporados los hombres y las mujeres con un programa, con la línea estratégica y táctica, con objetivos concretos y claros.

Los miembros de los partidos políticos son no sólo el estado mayor del pueblo, son el factor consciente de la vida política nacional, uno con mayor fuerza que otros; pero son los partidos los que tienen que decidir a través de sus representantes auténticos.

Es incuestionable que ya no va a alcanzar el tiempo para que el Senado de la República discuta esta iniciativa. Dentro de breves horas habrá clausurado sus sesiones el Congreso de la Unión. En cierta medida, mejor. Vamos a aprovechar el receso para hacerle una exposición al pueblo, diaria, justa, precisa, y a recoger su veredicto.

Hace unos días hablábamos de cómo emplear el receso, y todos estuvimos de acuerdo en que hay que emplearlo para ir al pueblo. Muy bien. ¿Por qué no iniciamos la primera encuesta? ¿Quiere el pueblo mexicano cambiar representantes cada tres años, antes que se formen los cuadros del parlamento? ¿No sería deseable que tuviesen representantes cada vez más eficaces, más competentes, más ilustrados? No es una crítica mordaz, por supuesto, ni es tampoco mi intención la de molestar a nadie; pero yo conozco a algunos miembros de la Cámara que son excelentes líderes de masas, hombres que han estado años largos dentro de la clase obrera, dentro de la clase campesina o al lado de la juventud, o en la cátedra, o peleando en los tribunales los derechos de las personas, pero no son aún verdaderos parlamentarios.

No hay ningún inactivo en esta Cámara, todos tenemos una historia, pequeña o grande; pero esa experiencia no se puede trasladar de un modo mecánico hasta esta tribuna. Es necesario aprender, aprender no el arte de hablar, sino el de aprender la función política, histórica de un parlamento.

Cuando un parlamento no influye en la marcha de la sociedad, cuando no prevé el futuro y no traza caminos para el porvenir, es un parlamento pequeño, infructuoso, que en lugar de ayudar al gobernante lo estorba.

Las futuras legislaturas tendrán que ser más valiosas que la nuestra; pero la nuestra debe establecer las bases para que las venideras sean realmente superiores a la que hoy integramos.

Estamos de acuerdo en la reelección indefinida. Hay quienes piensan que si aceptamos hoy la reelección limitada, ahí se queda, como el salario mínimo que resulta el máximo para muchas gentes. No lo creo. Dependerá de nosotros. Vamos a seguir insistiendo en un sistema electoral distinto al del pasado, hasta que llegemos a la perfección, hasta donde la perfección es posible. Vamos a insistir también en un régimen electoral que permita la representación proporcional de acuerdo con los votos que los partidos logren, y llegaremos a él tarde o temprano. Demos este primer paso con confianza, con sentido de mexicanos que desean ampliar la vida democrática de su Patria. Esta es la trascendencia histórica, esta es la importancia de la medida que podemos tomar hoy. No conformarnos con lo que se propone, sino decir: lo aceptamos, y continuar la batalla hasta hacer de la vida política de México el medio propicio para que nuestro pueblo se libere de sus miserias y nuestra Patria comparta la vida del mundo como igual entre iguales. (Aplausos nutridos)

ANEXO 2

ARTICULOS RELATIVOS A LA REELECCIÓN LEGISLATIVA

La Hipótesis de la Responsabilidad Invertida

Dr. Luis Carlos Ugalde

El Congreso mexicano no ha sido un contrapeso efectivo del Poder Ejecutivo durante las últimas décadas. A pesar de que el Constituyente de 1917 estableció un sistema de gobierno basado en la separación de poderes, con frecuencia el Congreso mexicano ha actuado más como agente del Ejecutivo que como su supervisor, causando un desequilibrio en la relación entre poderes de gobierno. Esa abdicación de su autoridad de control ha contribuido a la falta de rendición de cuentas y de responsabilidad política y administrativa que ha caracterizado la actuación del Poder Ejecutivo durante buena parte del siglo XX.

Diversas causas jurídicas, políticas y técnicas ayudan a explicar la exigua fiscalización legislativa en México. Dos de ellas se abordan en este artículo: el principio de no-reelección consecutiva y las facultades de promoción política de la Presidencia, que convergen para explicar por qué la responsabilidad política de los legisladores mexicanos es tenue frente a sus electores.

Según estudios sobre el Congreso estadounidense, la reelección es el incentivo más importante para estimular la responsabilidad de los legisladores frente a sus bases electorales. Para Mayhew (1974), el deseo de ser reelegido establece una "conexión electoral" entre los políticos que ofrecen servicios a sus electores para aumentar sus posibilidades de permanecer en el cargo, y los votantes que evalúan si deben recompensarlos (y reelegirlos).

En México, la no reelegibilidad diluye esa conexión electoral y, por consiguiente, también disminuye el grado de responsabilidad política de los legisladores para con sus votantes (Nacif 1997a, Lujambio 1996, Ugalde 1992).

Paralelo a este proceso de desvinculación política, ocurre otro, en sentido inverso que estimula y aumenta la responsabilidad de los legisladores, pero frente al Ejecutivo y al partido. Esa vinculación es resultado de las facultades de promoción política del Ejecutivo (y su partido) para recompensar a los diputados con candidaturas y cargos en la administración (Casar 1999, Nacif 1997b).

En los últimos decenios, los presidentes de México han gozado de "poderes de promoción política" en dos dimensiones: por un lado, cuentan con la facultad constitucional y formal para nombrar funcionarios dentro de la administración pública; por otro lado, han contado con el poder informal para influir en la nominación de candidatos del PRI a todos los puestos electivos. Por tanto, los diputados del PRI, que tienen pocos estímulos para "satisfacer" a sus electores, enfrentan simultáneamente incentivos para obtener el patrocinio político del Presidente de la República quien, en la práctica, puede recompensarlos mediante puestos en la burocracia o candidaturas del PRI a otros cargos. Por consiguiente, la dirección de la responsabilidad política se invierte, de los votantes —que importan poco ya que no pueden recompensar a sus representantes— hacia al jefe del Ejecutivo, quien goza de amplios poderes para promover y recompensar carreras políticas en México.¹

De acuerdo con el enfoque del nuevo institucionalismo, las instituciones son las reglas del juego que moldean la conducta y las interacciones de individuos y organizaciones. Dan incentivos y ponen límites a la conducta, recompensando y sancionando los diversos cursos de acción.² En México, los diputados se enfrentan a las siguientes instituciones que directamente forman, incentivan y constriñen su conducta en materia de estrategias alternativas de avance en sus carreras.

Cuadro 1

Instituciones que enfrentan los diputados para avanzar en su carrera

Institución	Tipo	Consecuencias directas e incentivos creados
No-reelección consecutiva	Formal (artículo 59 de la Constitución)	Imposibilidad de postularse para el mismo cargo. Rotación forzosa. Los diputados buscan oportunidades fuera de la Cámara
Poder del Presidente para decidir candidaturas del PRI	Informal	Cabildear y apelar al Presidente para ser nominados
Poder del Presidente para nombrar funcionarios del gobierno	Formal (artículo 89 constitucional)	Cabildear y apelar al Presidente para ser nombrados

La conducta estratégica predominante que brotó de este marco institucional produjo que los diputados del PRI, para avanzar en sus carreras políticas (principalmente escaños en el Senado y gubernaturas), tuvieran que vincularse y apelar al principal nominador —el Presidente de la República— en su papel de jefe del partido, y a todos aquellos que tuvieran influencia sobre él (por ejemplo, líderes del partido, miembros del gabinete, grupos de interés y medios informativos). Al controlar la nominación a los cargos electivos, el Presidente se convirtió en punto focal de los esfuerzos de diputados ambiciosos y ávidos por avanzar en sus carreras, que se volvieron responsables ante el jefe del Ejecutivo y no ante sus electores: este fenómeno invirtió la dirección de la responsabilidad política, desde abajo —el electorado— hacia arriba —la Presidencia.³

La hipótesis de la responsabilidad invertida parece apoyada por evidencia empírica. Tres conclusiones se siguen de entrevistas personales efectuadas entre miembros de los tres principales partidos y que aparecen en el cuadro 2.

- La principal motivación de las acciones de los diputados del PRI es responder al mandato de alguien de "arriba": dar apoyo al Presidente de la República, obedecer al mandato del líder de la Cámara y proteger a la Administración de las críticas de la oposición, son sus tres prioridades.
- En contraste, responder a las demandas de los votantes aparece como el segundo motivo *menos* importante para los diputados del PRI.
- Supervisar al Poder Ejecutivo es el *menos* importante de los motivos que impulsan las acciones de los diputados del PRI.
- El avance en sus carreras políticas aparece como una motivación importante para los priístas, aunque en opinión de diputados del PRD, es su motivo principal.

Cuadro 2 Motivaciones de los diputados del PRI, 1994-1997

*Opiniones por partido**Escala 1-5 (menos importante a más importante)*

Motivación	Partido			Promedio Ponderado
	PRI	PAN	PRD	
Apoyar al Presidente de la República	4.4	5	4.6	4.5
Los lineamientos del líder del grupo parlamentario	4.3	4.9	4	4.4
Proteger al Ejecutivo de la crítica de la oposición	4.3	4.8	4.2	4.3
Avanzar en su carrera política	3.8	4.9	4.7	4.2
Seguir el mandato y el programa del partido	3.9	4.9	3.4	4.0
Realizar los ideales personales	3.8	3.2	2.1	3.3
Satisfacer las demandas de los electores	2.7	1.4	1.7	2.1
Vigilar y controlar al Poder Ejecutivo	2.4	1.1	1.5	1.8

Dado el conjunto de incentivos que enfrentan los diputados del PRI, la supervisión legislativa no parece ser un instrumento valioso para avanzar en la pirámide política nacional. Por lo contrario, supervisar al Ejecutivo iría en contra de cualquier racionalidad política. Si la estrategia predominante para que un diputado del PRI avance en su carrera, es cabildear al jefe del Ejecutivo, entonces vigilar al Presidente y a su gobierno sería un acto de "desobediencia" y desafío que reduciría sus posibilidades de ser considerado para un cargo futuro.⁴

Esta pauta de conducta se ha traducido en prácticas parlamentarias concretas que han debilitado al Congreso mexicano: votar para complacer al Presidente, evitar toda acción que pueda dañar a la administración, abdicar autoridad legislativa al Ejecutivo y pasar por alto acusaciones de mala administración, entre otras. La información derivada de entrevistas con diputados y exdiputados confirma este argumento: los principales factores que obstruyen la fiscalización legislativa se refieren a las motivaciones de los diputados del PRI –derivadas del proceso de responsabilidad invertida– y al perfil inexperto y de limitado profesionalismo de todos los legisladores –derivado de la cláusula antireeleccionista– (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Principales factores que obstruyen la supervisión legislativa
Ordenados de más a menos obstructivos

Factor	Grado (escala 1-5)	Tipo de factor
Actitud sistemática de los diputados del PRI de proteger al Poder Ejecutivo	3.8	Motivacional
Control político del Presidente sobre el grupo parlamentario del PRI	3.62	Motivacional
Falta de experiencia parlamentaria de la mayoría de los diputados (no-reelección)	3.59	Perfil/Capacidad
Hasta 1994, el presidente de la Comisión de Vigilancia siempre fue miembro del PRI	3.51	Motivacional
Falta de experiencia técnica de los diputados en actividades de fiscalización	3.46	Perfil/Capacidad
Existen suficientes facultades jurídicas, pero no se aplican	3.38	Motivacional

Fuente: Entrevistas personales (N=49) y Cuadro.

Conclusiones

El fenómeno de la responsabilidad invertida se ha ido atenuando a medida que los poderes de promoción política de la Presidencia se han reducido, como resultado de dos factores principales. Por un lado, la creciente celebración de elecciones primarias al interior del PRI ha reducido la necesidad de apelar al Ejecutivo como eje único de promoción política. Ahora, las bases del partido tienen más importancia como sustento para ser elegible a diversas candidaturas. Por otro lado, la menor fuerza electoral del PRI ha disminuido su atractivo como el camino "exclusivo y eficaz" que otrora fue para acceder a puestos de poder político.

A medida que la oposición ha aumentado su presencia en la Cámara de Diputados, los incentivos de los diputados de oposición —para quienes fiscalizar al Ejecutivo constituye una prioridad política— adquieren mayor peso en las decisiones de la Cámara. Conforme la oposición ha aumentado su proporción de curules, la fiscalización se ha incrementado, aunque no siempre con la imparcialidad, los conocimientos y el profesionalismo requeridos. Ello ha sido particularmente notorio desde 1997, año en que el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, que ha traído como consecuencia una mayor actividad de la Cámara en la aprobación del Presupuesto y en la revisión de las finanzas del Estado.

En los últimos años, la fiscalización se ha incrementado en la medida en que la oposición ha aumentado su fuerza electoral y en la medida en que las facultades meta-constitucionales de la Presidencia se han reducido. Aunque ahora existan mayores incentivos para vigilar, los instrumentos requeridos para ello siguen siendo escasos. La reforma constitucional que crea la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, por ejemplo, es un paso importante que fortalece la autoridad de fiscalización. Sin embargo, se requieren cambios adicionales en la organización interna del Congreso, así como mayores recursos económicos y de asesoría para los diputados.

Desgraciadamente, mientras la cláusula antirreeleccionista se mantenga, persistirá una conexión tenue entre congresistas y electores, así como un bajo nivel de profesionalismo y de experiencia en el Congreso mexicano.

Dr. Luis Carlos Ugalde. *Doctor en Ciencia Política (1999), maestro en Ciencia Política (1996) y maestro en Administración Pública por la Universidad de Columbia, Nueva York. También es autor del libro Vigilando al Ejecutivo: el papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999.*

Notas:

1 Para Nacif, "La no-reelección consecutiva en el Congreso volvió indispensables a dos actores en las estrategias para avanzar en la política. La organización externa del partido, que empezó a controlar la nominación para cargos electivos, y el poder Ejecutivo, que controlaba el acceso a puestos de nombramiento en la administración. Así, la rotación de cargos puso en manos del Ejecutivo y de su partido instrumentos poderosos para sancionar y premiar el comportamiento de los políticos en el Congreso" (1997a:143).

2 Véase North 1990, capítulo I.

3 Para Centeno, "asumiendo que el acceso a posiciones de poder es central en la agenda de los políticos, la no-reelección despojó a los miembros de la elite de canales de acceso al poder que no estuvieran vinculados al poder central. Si no podían esperar ser reelectos, no había incentivo alguno para que cultivaran a sus bases electorales. ¿Para qué ofrecer servicios y atención a los electores cuando éstos no pueden retribuir tales favores con apoyo electoral?" (1994:40).

4 Para Casar (1996), los factores que mueven a los diputados a actuar en interés del Presidente y, por tanto, en el propio, son: la existencia de un partido centralizado que controla desde arriba las nominaciones; un actor unitario que encabeza tanto la Presidencia como el partido; la cláusula de la no-reelección consecutiva; y la existencia de un sistema de prebendas en manos del jefe del Ejecutivo. Gracias a este proceso, el Presidente de México ha logrado "penetrar"

el Congreso y alterar la conducta y los motivos de los diputados, lo que ha erosionado la autoridad legislativa y la capacidad de supervisión, por una parte, y que ha intensificado la esfera de control de la Presidencia sobre las otras ramas del gobierno, por la otra. Según Casar, la Constitución otorga al Congreso autoridad suficiente para controlar al Poder Ejecutivo. En la práctica, la falta de ese control se explica por esta "penetración" (pp. 78-85).

Bibliografía

Casar, María Amparo. "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México". *Política y Gobierno* 1, primer semestre, 1996.

Centeno, Miguel Ángel. *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press. 1994.

Lujambio, Alonso. "La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas". En *Quórum*, Instituto de Investigaciones Legislativas, enero, **1996**.

Mayhew, David R. "The electoral connection and the Congress". En McCubbins, Mathew D., y Terry Sullivan, *Congress: Structure and Policy* Cambridge: Cambridge University Press, 1987 [1974].

Nacif, Benito. "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México". En *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, primer semestre, 1997.

"La no-reelección legislativa". En *Diálogo y Debate*, año 1, núm. 2, julio-septiembre, 1997b.

North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

Ugalde, Luis Carlos. "Consideraciones sobre la Reelección en México". *Nexos*, mayo, 1992.

Para la fortaleza legislativa

Dip. Julio Castrillón Valdés

*Secretario del Comité de Asuntos Editoriales, del
Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional*

La mayor parte de la gente no tiene clara la función de los diputados y en general la del Congreso local o federal. En una encuesta publicada hace poco, casi la mitad de los entrevistados expresó tener una mala impresión de la actividad de los diputados, considerándola como inútil para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, y ello a pesar de que, con base en la misma encuesta, la opinión ciudadana respecto de la eficacia del Congreso había mejorado con motivo de las pasadas elecciones. En efecto, a la mayor parte de la población, en qué le afecta en su calidad de vida o le ayuda a resolver sus necesidades perentorias, el saber que tal diputado haya pasado a la tribuna noventa y tantas veces y en cambio tal o cual diputado sólo haya pasado 50 o 30 veces. O si tal partido político ha batido récord en presentar iniciativas de ley, considerando sólo el número pero sin tomar en cuenta su calidad o pertinencia.

De enmiendas legislativas o de leyes aprobadas al vapor estamos hartos. No son leyes las que nos faltan sino las que nos sobran. Estamos colmados de leyes inútiles porque salen sobrando, y de leyes perjudiciales, que nada más estorban. La Constitución General de la República, desde su promulgación en 1917, ha sufrido más de 500 modificaciones, la mayoría de las cuales no se han traducido en beneficios reales para la población. La función principal de un Poder Legislativo es, precisamente, legislar, o sea hacer leyes. Pero una ley que de veras sirva a la comunidad es una ley sabia, fruto de profunda reflexión, estudio y análisis, que considere hasta los mínimos detalles y consecuencias positivas y negativas y busque eliminar a estas últimas.

Las buenas leyes no se miden por su cantidad, sino por su calidad y por eso se necesitan legisladores profesionales, especialistas de tiempo completo, que se distingan no por el número de sus participaciones en tribuna, sino por su prudencia y conocimiento legislativo.

Ahora bien, veamos por qué es tan débil el Poder Legislativo.

Supongamos una institución educativa como una escuela o una universidad que cuentan con su director o rector y su planta de maestros. Qué sucede si cada tres años por reglamento tuvieran que cambiar al director o al rector, pues no pasaba nada, a lo más existiría una oxigenación administrativa saludable a la buena marcha de la institución. Pero, supongamos que, también por reglamento, cada tres años tuviera que cambiarse totalmente a la planta de maestros. Sería un caos, equivaldría a refundar la institución. La estabilidad, el prestigio, la tradición de una institución educativa radica en su planta de maestros.

Todavía peor, imaginemos que una peregrina ley obligara a los maestros a no dar clase más que durante periodos de tres años, debiendo abstenerse de darla al menos durante un periodo semejante de tres años. Esta disposición a todas luces absurda destruiría el sistema educativo, obligaría a romper el profesionalismo de los maestros, pues los obligaría a luchar por su supervivencia en las más variadas actividades durante el periodo en que no pudieran ejercer el magisterio.

Lo que en el magisterio parece un despropósito, en el Poder Legislativo es una realidad. El principio de la No Reección aplicado al Poder Ejecutivo, llámese Presidente de la República, Gobernador o Alcalde, que junto con el principio del Sufragio Efectivo fue la bandera de nuestra Revolución Mexicana, es un principio toral de nuestra política, que ha mostrado sus frutos a lo largo de nuestra historia y que, por lo tanto, por ningún motivo debe cambiarse. El cambio del Ejecutivo es análogo al cambio de director o de rector en una institución educativa; sus efectos son saludables.

Pero ahora visualicemos lo que ocurrió en 1932. Antes de esa fecha, los diputados y senadores podían ser reelectos, pues su reelección nunca fue motivo de discusión o controversia para nuestros constituyentes de 1917. Pero en octubre de 1932, el Partido Nacional Revolucionario celebró en Aguascalientes una convención en la que el principio de la No Reección se amplió a los diputados y senadores en su periodo inmediato, quedando plasmado en una iniciativa presentada al Congreso de la Unión y aprobada en una sesión extraordinaria el día 20 de marzo de 1933 en los siguientes términos: *...Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato* tal como aparece actualmente en el artículo 59 de nuestra Constitución.

La consecuencia inmediata de esta reforma fue el debilitamiento del Poder Legislativo en favor de una consolidación del Poder Ejecutivo. En la época en que se llevó a cabo la reforma constitucional aludida, el objetivo buscado en la convención del Partido Nacional Revolucionario era fortalecer la figura debilitada del Presidente en turno, así como de disponer de un mecanismo adecuado para repartir posiciones políticas entre los numerosos candidatos a ocuparlas, pertenecientes a las múltiples fracciones revolucionarias.

Las consecuencias mediatas de la reforma han sido la desprofesionalización de los cuerpos legislativos y su debilitamiento interno, lo que les hizo ser instrumentos dóciles de las políticas de los presidentes en turno. La desprofesionalización, porque cada Cámara es como un "Ave Fénix", que cada tres años la de Diputados y cada seis años la de Senadores, muere con su mandato y con él muere toda su experiencia, conocimiento y poder, y vuelve a renacer, como de sus cenizas, con la nueva Legislatura, pero partiendo prácticamente de cero, pues con el nuevo mandato ingresan horneadas de legisladores primerizos e inexpertos que deben emplear largos meses o años para retomar el hilo interrumpido.

Por eso se dice que en el caso de los diputados, el primer año debe emplearse para aprender, el segundo para empezar a trabajar más o menos con fruto y el tercer año para empezar a buscar a qué se van a dedicar cuando termine su cargo. Algunos listos, para evitarse la necesidad de buscar trabajo al terminar el periodo, procuran no abandonar el trabajo previo, y por tanto se convierten en "diputados de medio tiempo".

La debilidad del Poder Legislativo ha sido un elemento esencial del "Sistema Político Mexicano", caracterizado por el presidencialismo. El Presidente proponía todas las reformas legales que considerara pertinentes y el Legislativo era un mero trámite protocolario para la aprobación de las leyes.

Con el advenimiento de la democracia, se vuelve imperativo el equilibrio de poderes y la dignificación del Poder Legislativo, por lo que la reforma del Estado que está en puertas, no debe soslayar la profesionalización de los diputados y senadores, mediante su reelección condicionada a su capacidad probada y sancionada por el voto popular.

Aspectos de la reelección en México

- ? Para facilitar su comprensión, este estudio está dividido en tres capítulos. El primero nos da una síntesis de las reformas constitucionales en torno a la reelección del jefe del Ejecutivo. En el segundo, realiza un minucioso análisis sobre la reelección de los miembros del Poder Legislativo. Y evidencia, a través de la historia cómo el lema "sufragio efectivo, no-reelección" aplicado a los legisladores ha tenido sus diversas modificaciones en el ámbito constitucional. Al hablar de reelección, no se puede dejar de lado este fenómeno en los ámbitos estatales y locales, y de ello nos explica en el capítulo tres.

Antes de entrar en materia, considero obligado introducir una advertencia en relación con los objetivos del estudio que se publica hoy en las prestigiosas páginas de *Crónica Legislativa*.

Aunque la investigación original incluía una amplia referencia histórica y doctrinal al principio de la reelección en el ámbito presidencial, pareció oportuno abreviar esta parte y ofrecer sólo una visión sucinta de esa vertiente del problema, de modo que se concentrará la atención en el Legislativo: así se satisfacen las lógicas exigencias de los editores de la revista, preocupados por ofrecer a sus lectores análisis que ayuden a comprender la naturaleza y las atribuciones del Poder Legislativo. Reservamos para otra publicación y para otro momento el estudio pormenorizado de la faceta que ha quedado en ciernes por los motivos que acabamos de exponer.

I. La Reelección Presidencial

Por las razones aludidas en los párrafos anteriores, el estudio que sigue ha quedado reducido a una escueta panorámica, que deja de lado el tratamiento de la cuestión durante el siglo XIX, y arranca con las reformas constitucionales de 1890 y 1904.

La abrumadora victoria electoral que obtuvo Porfirio Díaz en 1888, gracias a la oportunidad que le había brindado una anterior reforma electoral, dejó claro que resultaría extremadamente fácil modificar de nuevo el artículo 78 de la Constitución de 1857, para suprimir cualquier género de cortapisas a su plena y permanente posesión del poder. Por fin, en diciembre de 1890 se llegó a la reelección indefinida. La tendencia al robustecimiento del poder presidencial y la búsqueda de una continuidad del porfirismo sin don Porfirio se encauzaron a través de otra reforma constitucional, el 6 de mayo de 1904, que creó la vicepresidencia y amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años.

La reelección, desechada en el programa de reformas constitucionales del Partido Liberal Mexicano, en julio de 1906, y estigmatizada como uno de los grandes vicios nacionales por el Plan de San Luis Potosí de octubre de 1910, abandonada *in extremis* por el general Díaz —a instancias de José Y. Limantour y con la mediación de Francisco de Bulnes—, en abril de 1911, quedó proscrita sucesivamente por Madero el 28 de noviembre de 1911, por el decreto de Carranza del 29 de septiembre de 1916, por el artículo 83 de la Constitución de 1917, y por la ley para la elección de los poderes gubernamentales del 2 de julio de 1918.

Así, el postulado antirreeleccionista, que podía haber sido contemplado como una reivindicación meramente circunstancial, se convirtió en "un principio permanente y necesario para la vida democrática de México".

No obstante, la reelección reaparecería en tiempos de Plutarco Elías Calles, a causa de las presiones de Alvaro Obregón para asegurarse un eventual retorno a la presidencia. Las maniobras se habían iniciado en 1923, poco antes de las elecciones presidenciales que confirieron el poder a Obregón, pero se vieron derrotadas en su trámite legislativo por los efectos de la rebelión huertista y de otros graves sucesos políticos, que hubieran desacreditado la iniciativa, caso de insistirse en ella, como se intentó en octubre de 1925.

El 22 de enero de 1927, Calles promulgó la reforma al artículo 83 constitucional, que abrió la posibilidad de un segundo mandato del presidente de la República, con el requisito de que esa reelección no se verificara para el periodo inmediato al de su anterior ejercicio. Poco después, el 24 de enero de 1928, se amplió la duración del mandato presidencial de cuatro a seis años, y dejó de mencionarse explícitamente la posibilidad reeleccionista para una etapa no consecutiva, aunque tampoco se excluyó esa opción de modo expreso: "el Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato".

Es bien sabido que Obregón no alcanzó a beneficiarse del éxito alcanzado: aunque vencedor en las elecciones presidenciales de 1928, no llegó a gobernar, pues murió asesinado por León Toral el 17 de julio. La celebración del I Congreso Nacional de Legisladores de los estados convocado por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, conduciría al definitivo rechazo de la opción reeleccionista, que no tardaría en encontrar su expresión legislativa, después de una convención nacional de aquel partido en Aguascalientes, en octubre de 1932, donde se presentó un dictamen favorable al principio de no-reelección. En efecto, la pertinente reforma constitucional fue aprobada el 29 de abril de 1933.

El temor que inspiraba en aquellas fechas la posibilidad de un retorno al poder del general Abelardo L. Rodríguez, que era entonces presidente sustituto, influyó para que el principio de la no-reelección se redactara en términos más amplios y absolutos que los primitivos, que son los que todavía hoy conserva: "el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto".

Desde entonces, sólo de modo muy tangencial y esporádico se ha vuelto sobre el tema:

En los cuarenta y dos años que median entre la presidencia de Cárdenas y la de Echeverría sólo en dos ocasiones se ha hablado de reelección o de prórroga del mandato presidencial [...] En el caso de Miguel Alemán llegó a hacerse en su nombre un sondeo de la opinión de los grandes personajes de la época, y como resultó condenatoria, se abandonó el propósito. No sabemos si en el caso actual [el del presidente Echeverría] ocurrió algo semejante.

Daniel Moreno justifica el principio antirreeleccionista que, según algunas opiniones, colisiona –al menos en apariencia– con la plena democracia; y, para ello, se sirve de un argumento muchas veces repetido antes y después, del que ya se ha hecho mención en estas páginas: "si entre nosotros [...] el Presidente goza de tal cúmulo de poder, la única limitación al peligro de un absolutismo pleno está en impedir que siga indefinidamente en el poder". E Ignacio Burgoa funda en las lecciones de la historia de la nación mexicana su persuasión de "que la reelección presidencial indefinida fatalmente conduce a la entronización de la dictadura", de donde deduce que "no es en el ámbito jurídico donde hay que localizar las razones que justifican esta afirmación, sino en la facticidad de la sociedad mexicana".

II. La Reelección del poder legislativo

El artículo 59 de la Constitución de 1917, vigente desde 1933, impide la reelección de los senadores y diputados al Congreso de la Unión para el periodo inmediato al de la legislatura de que formaron parte. Aunque admite la posibilidad de que los senadores y diputados suplentes puedan ser electos con el carácter de propietarios para el periodo inmediato –"siempre que no hubieren estado en ejercicio"–, descarta que los senadores y diputados propietarios sean electos para el periodo inmediato en calidad de suplentes.

Como ya advirtió en su momento Ignacio Burgoa, esa disposición constitucional no impide que la persona que haya sido senador o diputado pueda ser elegida para la otra cámara distinta de aquélla a que hubiera pertenecido, incluso dentro del periodo inmediato.

Un repaso a la historia constitucional de nuestro país pondrá de manifiesto que, salvo los precedentes de Cádiz y de Apatzingán, ninguno de los textos fundamentales que se sucedieron entre 1824 y 1917 contempló la oportunidad de introducir restricciones para la reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo.

1. Precedentes anteriores a la Independencia de México

A. Constitución Política de la Monarquía Española de 1812

De acuerdo con las previsiones del artículo 108, la renovación de los diputados debía efectuarse, en su totalidad, cada dos años; y, en conformidad con el artículo 110 los diputados no podían volver a ser elegidos, "sino mediando otra diputación".

B. El Decreto Constitucional de Apatzingán

El artículo 56 dispuso que "los diputados no funcionarán por más tiempo que el de dos años" y, de modo también coincidente con lo establecido en la Constitución de Cádiz el artículo 57 prohibió la reelección de los diputados, "si no es que medie el tiempo de una diputación".

2. Los textos constitucionales mexicanos del siglo XIX

Según el artículo 10 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, el Poder Legislativo quedó depositado en "una cámara de diputados y en un senado, que compondrán el congreso general". El artículo 11, que fue aprobado sin discusión, confiaba al futuro texto constitucional la determinación del sistema de nombramiento de los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado.

La Constitución de 1824 reasumió la división del Legislativo en dos cámaras (artículo 7º); previó que la Cámara de Diputados se renovara en su totalidad cada dos años (artículo 8º), y que los senadores —en número de dos por cada estado— "fueran renovados por mitad de dos en dos años" (artículo 25). Pero no introdujo ninguna restricción a la posibilidad de que, finalizado el plazo del desempeño de las tareas legislativas, pudieran reincorporarse a las cámaras quienes hubieran gozado ya de la calidad de senadores o de diputados.

Tal salvedad pudo haberse establecido por el artículo 23 (que tipificaba quiénes no podían ser diputados), o por el 29 (que precisaba que "no pueden ser senadores los que no pueden ser diputados").

El primero de esos artículos se aprobó sin que se suscitara la menor discusión en torno a las excepciones, y sin que ningún legislador mencionara los posibles inconvenientes derivados de la reelección de los miembros de las cámaras; y tampoco consta que el artículo 29 provocara debate alguno.

Las tercera de las Leyes Constitucionales de 1836 organizó el Poder Legislativo de acuerdo con el mismo carácter bicameral (artículo 1º) previó que la Cámara de Diputados se renovara por mitad cada dos años (artículo 3º), y que la renovación del Senado se realizara "por terceras partes cada dos años" (artículo 9º). Y, como su antecesora, la Constitución de 1824, dejó de incluir cualquier tipo de límites para la reelección de los miembros del Legislativo.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 volvieron a depositar el Poder Legislativo en "un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores" (artículo 25); determinaron que la Cámara de Diputados se renovara por mitad cada dos años (artículo 30), y que el Senado "se renovara por tercios cada dos años" (artículo 43); disposiciones todas ellas idénticas a las contenidas en el anterior texto constitucional. Y, como él, guardó total silencio sobre la elegibilidad futura de senadores y diputados que ya hubieran desempeñado esas tareas.

La Constitución de 1857 se inclinó por un régimen unicameral, con una sola asamblea denominada Congreso de la Unión y compuesta de "representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos" (artículo 52). Y calló en lo referente a la reelección de esos representantes: un silencio que, en la interpretación que de este artículo proporcionó Mariano Coronado, podía propiciar la reelección de los diputados.

3. La debilidad del Legislativo en la Constitución de 1857

Los juicios que emitió, en su momento, Ricardo García Granados acerca de un problema intrínseco del Poder Legislativo, tal y como quedó conformado por la Constitución de 1857, revelan una notable agudeza de análisis: porque trascendió las opiniones comunes –sustentadas, por lo demás, en razones válidas que el mismo Granados desgranó oportunamente–, que lamentaban las excesivas atribuciones concedidas al Legislativo por aquel texto constitucional, que casi obligaban al depositario del Poder Ejecutivo a buscar recovecos legales, o caminos más o menos torcidos, para llevar a cabo su tarea de gobierno sin verse estorbado por el Congreso.

Granados, en cambio, desveló una de las grandes debilidades del Legislativo, "á causa de las condiciones de su existencia", afectadas por las reformas constitucionales que alargaron la duración del mandato presidencial y condujeron a la creación del Senado en 1874:

Si al Presidente se le elige para un periodo de seis años, con la posibilidad de prolongarlo indefinidamente y á los Senadores y Diputados solamente para un periodo de cuatro y de dos años respectivamente, no pudiendo éstos apoyarse sobre verdaderos organismos políticos independientes, es evidente que el Presidente se tiene que sobreponer á los que constituyen el Legislativo y que éstos no pueden renegar de su origen sin cometer suicidio.

No parecía existir proporción entre un Ejecutivo susceptible de perpetuarse en el cargo y un Legislativo cuyos componentes iban relevándose a un ritmo más acelerado que el previsto para el relevo presidencial, aun en el caso de que éste se produjera al cabo de los seis años inicialmente previstos, y no se prolongara la gestión de su titular por vía reeleccionista.

Precisamente, la breve duración del periodo contemplado por la Constitución de 1857 para el desempeño de las tareas de los diputados del Congreso –dos años– fue defendida por José María del Castillo Velasco con el argumento de que así se evitaba "cierta especie de oligarquía que pudiera originarse, dando mayor duración al periodo de la diputación".

El mismo Del Castillo Velasco enfatizó los límites de la acción del Congreso, que "no ejerce la soberanía nacional, que no puede ni conviene nunca delegarse, ni representa por sí solo á la República". Y Emilio Rabasa alertó sobre las hipotéticas consecuencias a que podía conducir la preponderancia del Legislativo sobre el Ejecutivo en la Constitución de 1857: "la sumisión del Ejecutivo, que establece la dictadura de una asamblea, o el golpe de Estado, que entroniza la dictadura del Presidente".

En esa lucha por la preponderancia entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, éste obtuvo notorias ventajas por obra del exorbitante auge en sus facultades extraordinarias, merced a un abusivo empleo del artículo 29 constitucional que conllevaba la delegación de facultades legislativas de parte del Congreso, lo cual permitió a los titulares del Ejecutivo elaborar una copiosa legislación bajo los gobiernos de Benito Juárez y de Porfirio Díaz.

Francisco I. Madero convirtió el antirreeleccionismo en una de las banderas de su credo político y de su programa electoral para la crítica tesitura de las elecciones presidenciales de 1910; aunque pensó, sobre todo, en la necesidad de acabar con la perpetuación de Porfirio Díaz al frente de la República, y de renovar el personal que ocupaba puestos de gobierno en las diversas esferas, formuló su deseo de "establecer tal principio en la práctica por toda la República, á fin de que no se reelijan los caciques de cada pueblo, los gobernadores de cada Estado, los Senadores y Diputados, ni el Presidente y Vice-Presidente de la República".

Madero fundaba esa propuesta de un cambio generalizado en los equipos de gobierno en la urgencia de solucionar "el inmenso malestar que reina en toda la República", que sólo se remediaría con una renovación radical: "esa idea – sostenía Madero– está en la conciencia nacional".

Persuadido como estaba de las resistencias que encontrarían sus propuestas entre la clase política, reacia a abandonar un *estatus* privilegiado del que venía gozando desde hacía largos años, Madero trazó el ideal de un digno retiro, que no excluía una influencia indirecta sobre los políticos en activo por la vía del prestigio y del reconocimiento de sus antiguos servicios.

4. Estructura del Poder Legislativo en la Constitución de 1917

Instaurado el régimen bicameral por el artículo 50 de esta Constitución, el 51 prevé que los representantes de la nación que componen la Cámara de diputados sean electos en su totalidad cada tres años; y el artículo 56 ordena que la completa renovación de la Cámara de senadores se verifique cada seis años.

Después de prohibir la reelección presidencial por el artículo 83, los constituyentes de 1917 no consideraron necesario introducir una limitación análoga en las elecciones de senadores y de diputados. Sin embargo, a raíz de la reforma al texto fundamental que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933, y por primera vez en la historia constitucional de México, se prohibió la reelección del Poder Legislativo en los siguientes términos:

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.

La misma Convención Nacional celebrada en Aguascalientes por el Partido Nacional Revolucionario, en octubre de 1932, que inició el camino hacia la adopción definitiva del principio de no-reelección presidencial, condujo también a la prohibición –que hoy sigue en vigor– para que los integrantes del Poder Legislativo puedan volver a ocupar sus curules en el periodo inmediato al de su ejercicio como miembros de la legislatura. También en aquella convención tiene su origen la limitación contenida en la fracción II del artículo 116 constitucional (la reforma se publicó también el 29 de abril de 1933 en el *Diario Oficial de la Federación*), que hace extensivo a los diputados de las legislaturas estatales el principio de no-reelección relativa:

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Como se argumentó en su momento, en el dictamen que presentaron al Congreso la comisión primera de Puntos Constitucionales y la primera de Gobernación, la extensión a los elementos del Poder Legislativo del principio antirreeleccionista, de la que "no hay antecedentes en nuestra historia", obedecía a una poderosa demanda social ante la que no cabía hacer oídos sordos: "un clamor insistente [...] pide la renovación absoluta de hombres en el Poder Legislativo".

Esas razones persuadieron a Ezequiel Padilla a votar en favor del dictamen, cediendo a "una ola impetuosa de la opinión pública", y a pesar de que las reformas "están encontradas fundamentalmente con los principios de la doctrina constitucional". No obstante, Padilla advirtió que "la Cámara próxima, con la No Reelección va a ser una Cámara verdaderamente peligrosa, si no tiene frenos en la nación", y señaló el poder invasor de las cámaras, que todo lo conquista.

Esa "fuerza omnipotente del Parlamento" podría verse privada de frenos si fallaba la revisión del pueblo, y eso porque sus miembros, que no necesitarían ya merecer la aprobación de sus comitentes –seguros como estaban de no volver a comparecer en unas elecciones– se impermeabilizarían a las demandas populares. Gonzalo Bautista alertó a los legisladores sobre el riesgo de que la restricción que se quería introducir pudiera alterar el equilibrio entre los poderes, pues las sucesivas reformas que se habían ido incorporando al texto de la Constitución "han venido determinando invariablemente una depresión de las fuerzas del Poder Legislativo". Y Carlos Darío Ojeda, por su parte, destacó la indiferencia ambiental –indiferencia controvertida por Luis L. León– que rodeaba las discusiones de la Cámara de Diputados:

¿Por qué? No es porque el postulado sea antidemocrático –bien lejos estamos de eso–; no es porque no sea una manifestación nacional, es porque sencillamente se le ha dado a este viejo postulado, enarbolado por don Francisco I. Madero para otras cosas, una preeminencia sobre otros asuntos de mayor interés.

5. La propuesta del Partido Popular Socialista y la fallida reforma de 1964

Después de la reforma que permitió la incorporación al Congreso de los diputados de partido, 13 de octubre de 1964 se leyó en el Congreso de la Unión una iniciativa elaborada por el Partido Popular Socialista con el propósito de que se permitiera la reelección de los diputados federales. Como se explicaba en la propuesta, y como también adujo Vicente Lombardo Toledano, la imposibilidad de reelegir a esos miembros del Legislativo impedía la formación de cuadros parlamentarios dotados del necesario rigor profesional.

Aunque la iniciativa fue considerada "contraria a la técnica legislativa", la Cámara de Diputados votó en favor de "que los diputados puedan ser elegidos en dos periodos sucesivos, pero no para un tercero inmediato, sin que ello sea óbice para que, transcurrido el tercero, puedan volver a ser electos".

No obstante, el Senado rechazó la iniciativa de la colegisladora, y prefirió que el artículo 59 permaneciera invariable, por lo que el proyecto fue devuelto a la Cámara de Diputados y posteriormente archivado.

III. La Reelección en los ámbitos estatales y locales

En los dos anteriores apartados se ha puesto de manifiesto la trascendencia que, para el triunfo del principio antirreeleccionista, representa la convención del Partido Nacional Revolucionario de Aguascalientes celebrada en los días 30 y 31 de octubre de 1932: porque la ponencia que allí se discutió conduciría a reformas constitucionales de gran importancia.

Ya hemos adelantado que, de aquella asamblea, derivó la prohibición que luego se incluyó en la fracción II del artículo 116 constitucional, que extendía a los diputados de las legislaturas estatales el principio de no-reelección para el periodo inmediato.

También se aplicó el mismo criterio condicionador de la reelección a las gubernaturas de los estados y a los cargos municipales de designación popular. Por lo que se refiere a las primeras, se estipuló que los gobernadores electos por el pueblo, ordinaria o extraordinariamente, no podrían volver a ocupar ese cargo bajo ningún concepto; aunque se dejó un portillo abierto para que los gobernadores interinos, provisionales, sustitutos o que bajo cualquier otra denominación hubieran fungido de tales, pudieran acceder al cargo en un periodo no inmediato a aquél en que ocuparon el puesto (todo lo cual quedó recogido en el artículo 116, fracción I del texto constitucional). En opinión de Felipe Tena, la no-reelección –junto a la elección directa de los gobernadores y de los diputados locales– "es limitación que trata de proteger al elemento democrático".

Como es lógico suponer, las posibilidades de reelección de los gobernadores de los estados habían estado supeditadas, hasta que se promulgó la Constitución de 1917, a los avatares de la reelección presidencial.

Por eso, la reforma del artículo 78 de la Constitución, el 5 de mayo de 1878, implicó la correspondiente modificación del 109, cuya redacción volvió a cambiar tras la reforma del 21 de octubre de 1887.

En cuanto a la organización municipal, se quiso que los presidentes municipales, regidores y síndicos electos popularmente no pudieran ser reelegidos para el periodo inmediato: como tampoco los miembros de los consejos municipales o de las juntas de administración civil (se incluyó con pequeñas variaciones de redacción en el artículo 115, fracción I, párrafo segundo de la Constitución).

¿Reelegir a los legisladores? (1)

Por: Rodolfo Echeverría Ruiz (2)

Estoy sobrado de razones en favor de la reelección. Por otro lado, son muchas mis reservas y objeciones. En buena hora vuelve a discutirse el tema. Bienvenida la polémica: comienzo a debatir.

Ante todo, como dirían los juristas, *una declaración de previo y especial pronunciamiento*: en una sociedad democrática, el Congreso es por antonomasia el lugar donde no sólo se discuten y elaboran las leyes: también es el ámbito natural para decir y hacer la política.

Entrelazados, los procesos legislativo y político son factores de estabilidad social, expansión económica y convivencia civilizada.

El asunto no es nuevo. Ensayaré un recuento a vuelo de pájaro.

El texto constitucional de 1917 estableció la *no-reelección absoluta* del presidente de la República y la de los gobernadores de los estados. No limitaba, en cambio, la de los legisladores.

Una memorable asamblea nacional del PNR (Querétaro, 1932) analizó el asunto y convino en recomendar al entonces llamado *bloque revolucionario* el análisis de una posible nueva reforma constitucional encaminada a evitar la *reelección sucesiva*. Sólo se permitiría, aunque indefinida, la alterna, es decir, aquella posible sólo si el partido interesado dejaba transcurrir un periodo legislativo completo, por lo menos, para postular algún candidato a la reelección.

La iniciativa del PNR cobró forma: hoy sólo es posible: la reelección no sucesiva de los legisladores.

En 1964 los diputados (XLVI Legislatura) aprobaron por unanimidad una reforma en virtud de la cual los legisladores podrían reelegirse, aunque sólo para el periodo inmediato. Aquella fue una cámara importante. Coincidieron en su seno pluralista los más descollantes dirigentes, de los partidos políticos nacionales (...)

Polémica, debatible y debatida como fue la reforma constitucional se aprobó por la unanimidad de los diputados.

El Comité Nacional del PRI se opuso de manera enfática: su presidente, Carlos Madrazo, agitó la bandera *antirreeleccionista* y adujo un conjunto de argumentos suficientes para encender la hoguera de una controversia a escala de todo el país.

A principios de abril de 1965 -hace 35 años-, quienes entonces dirigían a la juventud del PRI, tomamos la postura de su presidente cuando celebramos en Guanajuato nuestro *Consejo Nacional Juvenil* en cuyas conclusiones contradijimos con vehemencia el propósito *reeleccionista*.

Ello ocurrió semanas antes de la IV *Asamblea Nacional* del partido donde, al cabo de una compleja negociación política, concluyó el diferendo *intrapriísta* suscitado con ocasión de aquel episodio legislativo de honda trascendencia.

Lázaro Cárdenas se pronunció en contra. Los senadores rechazaron de forma unánime la propuesta de la colegisladora que, prudente, decidió archivar el proyecto oriundo de su seno, no sin antes dictaminar la conveniencia de posponerlo para *una mejor oportunidad*.

El tema ha vuelto a tratarse. A mi juicio estamos ante un asunto de importancia central para el necesario impulso a nuestro desarrollo político hacia una democracia avanzada. Abordémoslo con fría cautela y documentada información.

En principio y con la mayor sinceridad intentemos discernir si esta idea interesase a la sociedad en serio (...)

Son muchas, y no de poca monta, las razones proclives a la reforma. Tampoco son escasos sus objetores.

Intentaré sintetizar algunas de ellas, aducidas en un sentido y otro.

A favor:

- ⌘ La posibilidad de la reelección impulsaría la carrera parlamentaria y crearía condiciones para una mayor independencia del Congreso. - Integrantes de cada cámara tendrían ocasión de consolidar algunos programas y su trabajo adquiriría mayores grados de especialización y autonomía.
- ⌘ Habría mayor concatenación y continuidad en los trabajos legislativos entre las cámaras sucesivas y entre ellas y sus colegisladoras.
- ⌘ Sería aprovechada mejor la experiencia y los conocimientos acumulados durante varias legislaturas y ello redundaría en la calidad y eficacia de la tarea parlamentaria.
- ⌘ Si, al lado de sus deberes constitucionales y parlamentarios, un representante popular ejerciera con eficacia su acción de gestoría social, los ciudadanos podrían considerar la posibilidad de volver a elegirlo una o dos y hasta tres veces más.

En contra:

- ⌘ El tema no constituye, hoy por hoy, una prioridad para los electores. Otras son las demandas esenciales de México.
- ⌘ Puede malograrse una de las características más notables del sistema mexicano de movilidad y capilaridad políticas, así como de rotación en los estratos dirigentes.
- ⌘ Podría propiciarse la indeseable oligarquización en el seno de los partidos, cualquiera que sea su tamaño o implantación electoral: la reelección

perpetuaría privilegios y cotos cerrados de poder personal en detrimento del necesario renuevo benéfico para todas las organizaciones políticas.

- ⚡ En el seno de esta sociedad nuestra, por algunos llamada *mediática* y *mercadológica*, ¿en qué medida el legislador, candidato a la reelección, podría involucrarse con ciertos intereses particulares (a veces muy particulares) o con fuerzas de mero alcance local o regional, cuando, como se sabe, el representante popular lo es de toda la Nación y no de un territorio determinado ni, mucho menos, de intereses comarcanos o empresariales o de cualquiera otra procedencia o signo?
- ⚡ ¿Cómo actuarían ante su organización política y su grupo parlamentario el diputado o el senador *reelegidos*?
- ⚡ ¿Tendrían una condición los *reelegidos* y otra categoría los primerizos?

En fin, podría enumerar más y mejores argumentos a favor o en contra de la intención reeleccionista.

Como se advierte, el debate es indispensable.

Mi propuesta:

Dispuesto como estoy a participar en la consulta y fundar mis asertos en razones jurídicas y políticas para apoyar el propósito de la reelección, me permito, con las salvedades del caso -y consciente de que en el curso de los próximos meses tal vez me viera precisado a modificar mis propias opiniones-formular la siguiente idea a título tan sólo enunciativo.

En principio casi me convence una fórmula que, a mi juicio, podría sintetizar ciertos puntos de la litis, en apariencia contradictorios pero complementarios si se les considera con ánimo conciliador en busca de un mecanismo eficaz, bueno para el desarrollo de nuestra incipiente democracia:

- ⌘ Se trataría de renovar a los integrantes de las cámaras en una proporción capaz de asegurar el ingreso a su seno de una considerable mayoría de nuevos legisladores.
- ⌘ Propiciaría, por otro lado, la permanencia en el Congreso (al cabo de procesos internos partidarios y, desde luego, de una nueva consulta electoral) de aquellos legisladores cuya tarea demanda índices crecientes de profesionalización y conocimientos específicos acerca de materias concretas.

En compendiosa síntesis describiré la idea:

1. Sólo un determinado por ciento de legisladores en ejercicio, integrantes de cada uno los grupos parlamentarios, podrían ser postulado para la reelección.
2. Si el porcentaje fuera pactado, digamos a título de ejemplo, en diez, entonces se renovarían cada legislatura un 90%.
3. De esta manera nuestro Congreso contaría con un mínimo de repetidores y una notoria mayoría de nuevos miembros.
4. Debatible como es, el mecanismo podría conciliar las conveniencias de la reelección con los imperativos de la movilidad política.

Las consideraciones anteriores constituyen sólo una propuesta inicial, hija de un debate conmigo mismo: aún no tengo claro si una medida de semejante envergadura y consecuencias fortaleciese a la vida parlamentaria y, por ende, a los partidos y al proceso democrático mexicano.

Notas:

(1) Fragmentos del artículo publicado en El Universal, el 11 de febrero de 2000.

(2) Político mexicano, miembro de la Corriente Renovadora del Partido Revolucionario Institucional.

Posiciones de los Partidos Políticos Nacionales más representativos

La Reelección de los Legisladores en México (1)

Por José Vicente Loredo Méndez (2)

El Partido Revolucionario Institucional en los últimos meses ha estado valorando la posibilidad de la reelección legislativa. Cito, por ejemplo, la propuesta que hiciera el hoy gobernador del estado de Zacatecas, cuando aún militaba en el Partido Revolucionario Institucional, al proponer en la agenda legislativa para profundizar la Reforma del Estado, la reelección directa de los legisladores. (Diálogo y Debate, octubre de 1997) Otro ejemplo de ello es una iniciativa que fue suscrita por 22 legisladores priístas. En el mismo sentido la entonces senadora también de ese partido, Silvia Hernández Enríquez en un ensayo opinó que: se debe implementar una verdadera carrera parlamentaria, a través, entre otros elementos, de la reelección limitada a una vez por Cámara. (Crónica Legislativa, julio-agosto de 1994) Con matices Francisco Arroyo, también priísta y ex diputado federal por Guanajuato, comparte la idea de “la probable reelección inmediata de sólo los diputados de representación proporcional, y para el efecto habría que acortar... y que la novación del mandato popular se dará igual cada tres años, mediante el refrendo o no del voto por la lista propuesta. (Crónica Legislativa julio-agosto de 1994).

En el caso del Partido de la Revolución Democrática, existe ambivalencia y no se ha planteado una propuesta institucional al respecto. Opiniones aisladas de personalidades de ese partido están a favor de la reelección legislativa, como Amalia García y Demetrio Sodi de la Tijera. Resalta también el hecho de que entre quienes suscribieron la iniciativa del diputado José Adán Deniz, se encuentran los diputados Gilberto López y Rivas, Armando López y Gilberto Parra entre otros.

Sin embargo, es claro que dentro de los Estatutos del PRD existe el espíritu antirreeleccionista al establecer en su artículo 74 que “no podrán ser candidatos plurinominales aquellos legisladores locales o federales que asumieron el cargo por esta vía en el periodo inmediato anterior, para pasar de legisladores locales a federales o viceversa”.

Por su parte, el Partido Acción Nacional tiene a la reelección de legisladores como prioridad inicial en la agenda electoral. Es importante señalar además, que más de cien legisladores de ese partido suscribieron la iniciativa que permitiría la reelección legislativa presentada por el legislador Deniz Macías, el 29 de octubre de 1998.

La reelección legislativa en el mundo.

México y Costa Rica son los únicos países del mundo que limitan la reelección. Bajo ese contexto, el constitucionalista argentino Humberto Quiroga Lavie cita los artículos de las respectivas Constituciones nacionales que se ocupan del tema y establecen que los diputados o representantes son reelegibles en Argentina (artículo 42); Colombia (101); Chile (47); Ecuador (57); El Salvador (124); Guatemala (162); Haití (92); Paraguay (136)

La reelección está implícita en el silencio de la ley en: Bolivia, Brasil, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. En tanto que no son reelegibles en forma sucesiva en: Costa Rica (107) y México (59). Coincidente, un estudio realizado por la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral que se refiere al estudio de 19 países americanos encontró que existe “reelección para un periodo consecutivo en 17 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela) Reelección mediata en dos países (Costa Rica y México) En los dos casos se permite la reelección siempre y cuando transcurra un periodo intermedio.

La reelección de legisladores en la Ciencia Política

En este apartado trataremos de comparar y analizar los alcances y justificaciones políticas del término “reelección”. Para ello, es ilustrativo lo que señala Benito Nacif, al decir que “la no-reelección consecutiva permitió el surgimiento de un Ejecutivo muy poderoso capaz de realizar cambios comprensivos de política gubernamental y responder rápidamente a sucesivas crisis”. (3)

Para justificar la conveniencia de la reelección legislativa Emma Campos en su tesis denominada “Un Congreso sin Congresistas” (4) cita a Giovanni Sartori, quien sostiene que “un político profesional es aquella persona que se ocupa de manera estable de la política. Por lo tanto, en el ámbito legislativo, no son políticos profesionales los que se ocupan de forma ocasional o durante un periodo limitado de la acción parlamentaria”. Así, Sartori opina “que los parlamentarios profesionales –dado que el trabajo se desarrolla cada vez más en comisiones y menos en el Pleno- requieren una competencia que les capacite para elevar la calidad de la legislación, de tal modo que si la estabilidad del personal parlamentario ha de apreciarse será porque permite adquirir una competencia específica sobre la cosa, es decir, sobre el trabajo legislativo.

Uno de los académicos que ha aportado más a la idea de la reelección del Poder Legislativo, es el consejero electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Alonso Lujambio, quién hace las siguientes consideraciones: la reelección se tradujo en dos fenómenos políticos nada favorables a la democracia: a) el primero es el descuido de los legisladores (de cualquier partido) en relación con su electorado respectivo, elemento esencial en las democracias pues ello los hace políticamente responsables ante los ciudadanos; y b) es más difícil generar experiencia parlamentaria entre los congresistas, pues aunque algunos saltan de una cámara a otra, de cualquier forma pocos acumulan el conocimiento y la destreza adecuados a la tarea legislativa. (5)

Breves antecedentes de la reelección legislativa

La institución de la no-reelección legislativa no estaba dentro de la agenda del México independiente. No lo estuvo tampoco en las constituciones centralistas de 1836 y 1843, no la registran las constituciones de 1857 ni fue demanda del constituyente de 1917. Fue hasta 1933 y en función a una demanda del recién creado Partido Nacional Revolucionario cuando se incluye la prohibición expresa de reelegirse a diputados y senadores.

Es decir, no existieron restricciones a la posibilidad de reelección sino hasta 1933 cuando se reformó la Constitución mediante un paquete de reformas antireeleccionistas entre las que se incluyó la invariabilidad de la reelección consecutiva de diputados y senadores. Esa reforma se deriva a la vez de una reunión celebrada en San Luis Potosí, concretamente en el Congreso Nacional de Legisladores bajo la conseja del naciente Partido Nacional Revolucionario.

En dicha reunión se planteó la necesidad de abordar la prohibición de la reelección del presidente, gobernadores e integrantes de los ayuntamientos: no se mencionó nada sobre la no-reelección de los legisladores (6). Sin que existieran razones jurídicas de por medio se aprobó la reforma en la que se prohíbe la reelección de todos los cargos de elección popular a todos los niveles de gobierno.

Bajo el argumento de que “la falta de parlamentarios profesionales en México, se debía a que los diputados no disponían del tiempo necesario para adquirir experiencia y habilidades” la bancada del Partido Popular Socialista en la Cámara de Diputados, por conducto de su coordinador parlamentario, el entonces diputado Vicente Lombardo Toledano, propuso el 13 de octubre de 1964 una reforma al artículo 54 constitucional con el propósito de permitir la reelección ilimitada de diputados. La reforma fue aprobada en la Cámara de Diputados el 30 de diciembre de 1964, y rechazada posteriormente por la Cámara de Senadores el 24 de septiembre de 1965. Posteriormente, en los foros previos a la reforma política miembros del Partido Popular Socialista vuelven a tocar el tema. (7)

En 1996, El Centro de Estudios para la Reforma del Estado presentó esta idea a las distintas fuerzas políticas que discutían la reforma del Estado (8), con el objeto de fortalecer el Poder Legislativo, suscrita por Gilberto Rincón Gallardo, Francisco José Paoli Bolio, Alonso Lujambio, Benito Nacif Hernández, Luisa Béjar Algazi, Luis Raigosa Sotelo y Ricardo Ruiz Suárez. Se reformaría el artículo 59 constitucional para quedar así:

Artículo 59. - Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para periodos consecutivos, con las siguientes limitaciones:

1. Los Diputados por el principio de representación proporcional y los Senadores, podrán ser reelectos por un periodo.
2. Los Diputados de mayoría relativa podrán ser reelectos hasta por tres periodos.
3. Los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes para el periodo inmediato de los plazos últimos que se señalan en las fracciones anteriores.
4. Los Senadores y Diputados suplentes, siempre que no hubieren estado en ejercicio, podrán ser electos, con el carácter de propietarios, para el periodo inmediato de los plazos últimos que se señalan en las fracciones I y II.

Por último, muy recientemente el 29 de octubre de 1998 los diputados Mauricio Rossell Abitia y José Adán Deniz Macías (9), presentan sendas iniciativas ante el pleno de la Cámara de Diputados, relacionadas éstas a la reelección legislativa (10).

Ventajas en la reelección legislativa

Desde mi óptica y con el punto de vista de destacados académicos, las posibles ventajas de implementar la reelección legislativa serían las siguientes:

a) Acotación del Poder Presidencial.

La arista sobre la vinculación entre un Ejecutivo fuerte y un Legislativo débil, la describe Benito Nacif, quien considera que la reforma de 1933 contribuyó a hacer del Poder Legislativo un órgano del Estado dependiente del Ejecutivo. (11)

Para explicar cómo el presidencialismo se ha impuesto al Poder Legislativo, es ilustrativo el ensayo de Fernando Dworak y Benjamín Hill. (12)

b) Profesionalizar la tarea parlamentaria.

Susana Thalía Pedroza, también estudiosa del parlamentarismo, (13) igual que Lujambio sostienen el argumento de la profesionalización parlamentaria como otra ventaja de la reelección. (14)

c) La Experiencia.

Esa falta de experiencia de nuestros legisladores se hace evidente en los artículos de Fernando F. Dworak y Benjamín Hill, quienes citando a Emma Campos, sostienen: (15)

“De los 4,296 legisladores priístas que han pasado por el Congreso federal solamente 714 se han reelecto una o más veces, lo que equivale a un escasísimo 16%”. De los 3,628 diputados priístas en el periodo 1934-1997, la gran mayoría – 3,144 individuos- se ha electo sólo una vez. Esto equivale al 87% del total, lo que nos deja una tasa de reelección de 13.3%. Ahora bien, de los 484 diputados que se han reelecto, solamente 85 lo han hecho más de una vez, es decir el 2.3% del total.

“El análisis de los senadores se realizó con base en un total de 668 priístas que ocuparon uno o más escaños de la Cámara Alta, desde 1934 hasta 1997. En términos de sus niveles de experiencia y reelección, la situación en la Cámara de Senadores es mucho más dramática que la de los diputados, ya que más del 95% de los senadores nunca regresó al Senado. Además, de los 28 senadores que se reeligieron, únicamente Emilio Manuel González Parra estuvo tres veces en el Senado; el resto sólo regresó a la Cámara de Senadores por una ocasión.

“Finalmente, con respecto a la continuidad en la escasa acumulación de experiencia senatorial, 18 de los 27 senadores que se eligieron dos veces (el 67.8%) no dio ningún “brinco” para reelegirse (16 se reeligieron después de 6 años y los otros dos después de 3 años, a partir de que empezó a renovarse la Cámara por mitades) Emilio González Parra dejó pasar 12 años entre cada una de sus reelecciones (no obstante, cabe mencionar que en esos dos periodos intermedios ocupó un escaño en la Cámara de Diputados) (16)

d) Verdadero órgano fiscalizador.

Luisa Béjar por su parte, hace énfasis en la necesidad de la pericia, al decir que “el relevo total y constante de los legisladores de ambas cámaras mantiene al Congreso mexicano desinstitucionalizado y débil”.

e) Mayor acercamiento con el electorado.

Carranco Zúñiga y Díaz Martínez opinan que la no-reelección inmediata llevó a los diputados a desentenderse de sus bases de apoyo electoral. Es inusual que un diputado regrese a su distrito a rendir cuentas, a dar explicaciones de su labor y hacerse responsable de su conducta en la cámara. (17)

Posibles desventajas

Son pocos los académicos que se oponen a la reelección legislativa en México, sin embargo en un estudio inédito Francisco de Andrea Sánchez, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, esgrime seis argumentos en contra: enquistamiento nocivo de élites en el poder; corrupción; impedimento de la renovación de élites; debilitamiento de la clase política; el mito de la profesionalización; y permitir la formación de alianzas y vínculos “clientelares” entre representantes políticos y grupos de interés.

Por su parte Jorge Buendía Laredo, investigador del CIDE, advierte que: “parece olvidarse el hecho de que las elecciones son, entre otras cosas, un instrumento para remover a nuestros gobernantes y no sólo para refrendarles su posición. Lo anterior es relevante en la medida que la reelección misma genera ventajas para el diputado que busca conservar su puesto en detrimento de sus competidores. Es un hecho ya probado, al menos en el caso de los Estados Unidos, que los legisladores que buscan reelegirse (incumbents) tienen una serie de ventajas sobre sus competidores, como es el hecho de ser más conocidos, tener más recursos a su disposición y generar una clientela electoral estable”. (18)

Citlalli de Dios Calles, coordinadora general de asesorías del Instituto Federal Electoral de Tabasco, va más allá al manifestarse no solamente en contra de que se implemente la reelección legislativa, sino a favor de que “se suprima también la reelección relativa que permite nuestra Constitución Política”, aduce que “al no establecer limitación alguna a quienes siendo diputados locales compitan para diputados federales o viceversa,” se socava el principio de igualdad de oportunidades. (19)

Conclusiones y Propuesta

Como ustedes podrán advertir la posibilidad de la reelección legislativa en México cuenta con un amplio consenso en torno a lo favorable que sería que se implementará, tanto en el ámbito federal como local. Jaime Cárdenas, por ejemplo, predice que “la orientación probable para el futuro próximo es la de revertir la tendencia que prevalece desde 1933, y admitir la reelección tanto de diputados locales como de federales” (20)

Por algo en la mayoría de los países del mundo se permite la reelección, y como ya lo señalé anteriormente, sólo México y Costa Rica la impiden. Justo es aclarar que en nuestro país existe como salida a esta prohibición la reelección relativa y es, cuando se presenta el caso, por ejemplo, de que un diputado local tiene el deseo de competir para el cargo de diputado federal o viceversa. Es decir, está impedido a postularse para el mismo cargo, pero no se impiden los saltos en el ámbito estatal o federal, o bien pasar de ser diputado a senador.

Sería sano también explorar la propuesta de Alonso Lujambio que propone que se elimine el candado previsto en el artículo 116 constitucional que obliga a los estados a acatar la no-reelección legislativa, aun cuando los estados son libres y soberanos. Para el autor de la obra “Federalismo y Congreso”, lo sano sería que los Congresos Estatales discutieran la reelección legislativa en sus estados para que cada estado con libertad legisle al respecto.

Mi apoyo a la posibilidad de que exista la reelección inmediata de legisladores, se condiciona al establecer mecanismos políticos y legales que eviten algunas prácticas o formas extraoficiales del ejercicio del poder, a saber: falta de equidad en la competencia electoral, ineficacia de las formas de fiscalización a los gastos de los partidos políticos y candidatos; coerción del voto e incapacidad de la justicia electoral. (21)

En efecto, no podemos hablar de la implementación de un principio democrático como es la reelección legislativa, cuando vemos que hoy en día nuestra incipiente democracia padece aún de problemas que no han sido erradicados, por lo que llevar esa propuesta a la realidad en condiciones de falta de transparencia en la competencia electoral, sólo acarreará el enquistamiento de grupos de poder y paralización legislativa.

Hago énfasis en revisar el marco electoral, puesto que no debemos perder de vista, que uno de los motivos que tuvo la clase política en 1933 en que se prohibió la reelección legislativa, es la seguridad de que el Estado contaba con una ley electoral que le favorecía el dominio de las elecciones, para ello cito a Sergio Méndez Silva quien nos ilustra con el siguiente dato: “la ley para la elección de los Poderes Federales que se promulgó el 2 de julio de 1918 fue, sin lugar a dudas, la primera ley electoral de importancia que hubo en el país. Esta ley que debía estar vigente durante tres décadas comportaba, sin embargo, toda una serie de disposiciones que fortalecían el control gubernamental sobre el proceso electoral:

a) La ley dejaba el control absoluto del mismo a las autoridades municipales, ya que la constitución de las listas de electores, la demarcación de los distritos electorales y la ubicación de las casillas debían ser decididos por éstas;

b) La integración de las mesas directivas de casilla, el día de la elección, debía confiarse además a los primeros ciudadanos en presentarse, lo que de hecho daba a las fuerzas locales organizadas, es decir a los caciques, los medios para decidir cuál iba a ser el resultado de los comicios, por lo que el resultado obvio que a los grupos inconformes con la permanencia perenne de los legisladores, al menos por la parte electoral, les era imposible llegar a una curul”. (22)

Fernando Dworak y Benjamín Hill, también hacen su aportación cuando opinan que: “esta prohibición (reelección legislativa), junto con un sistema de designación centralizada de candidatos a diputados y senadores, permitió concentrar esas decisiones anteriormente pactadas entre grupos de poder locales en el partido hegemónico, eliminando a las fuerzas opositoras, regionales y nacionales durante los años siguientes”. (23)

Así las cosas, la experiencia electoral que vivió el pueblo de México en julio de 1997, se ha visto empañada, con el regreso de prácticas que creímos habían sido abolidas del escenario político. Las formas de acceder al poder público, en los estados de Michoacán, Tamaulipas, Puebla, Quintana Roo, Hidalgo y Guerrero entre otros, no fueron de los más aseados. Se regresó a la coerción, la amenaza y el apoyo de programas gubernamentales a favor de un partido político entre otras muchas irregularidades.

Falta de equidad en la competencia electoral

En apoyo a lo anterior es claro que para que exista una auténtica democracia se deben generar condiciones para que la competencia electoral sea transparente y equitativa. Lo cierto es que a pesar de que la reforma federal de 1996, hizo el esfuerzo de establecer en nuestra Constitución Política una serie de líneas a las que se deben ajustar los estados en sus leyes electorales para organizar sus procesos electorales, subsisten inercias que no han sido abolidas y que ocasionan falta de equidad en la competencia electoral.

Giovanni Sartori, en su obra Ingeniería Constitucional, explica como los medios electrónicos de comunicación han ganado paso a las formas de promoción de candidatos, que anteriormente hacían la publicidad de su plataforma política, por medio de carteles, mítines, pinta de bardas, volantes, etc. En la actualidad los medios de comunicación masiva inciden de manera directa en la voluntad del electorado.

Si a ello se le suma el hecho de que quienes se ven favorecidos por una concesión, casi siempre están prestos a seguir la línea política del partido en el gobierno y lo hacen mediante la toma de posición parcial a favor de los candidatos oficiales en los noticieros de su propiedad. Es recurrente por ejemplo, la denostación a los candidatos de oposición y la falta de un espacio en ese medio para el derecho de éstos a la réplica. Otro asunto es la falta de reglas claras para la contratación de espacios en esos medios, puesto que existe privilegio para algunos candidatos, en detrimento de otros.

Otro papel que juegan los medios de comunicación masiva se manifiesta en la publicidad que se hace a las obras gubernamentales en pleno proceso electoral. Algunos estados han acordado, mediante la suscripción de pactos políticos, la supresión de estas prácticas, sin embargo al no existir sanciones que impidan violentar ese acuerdo, lo hacen. Esa publicidad indirectamente favorece a los partidos políticos que tienen el ejercicio del poder ya sea estatal o municipal.

En el nivel federal el Consejo General del Instituto Federal Electoral hizo un exhorto a las autoridades federales, estatales y municipales para que se abstengan de publicitar las obras de gobierno un mes antes de las elecciones. Ese acuerdo fue revocado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Se debe valorar la propuesta, de que los órganos electorales tengan la capacidad jurídica de denunciar y preparar expedientes de actos que pongan en duda la certeza y legalidad de los procesos electorales.

Ineficacia de las formas de fiscalización a los gastos de los partidos políticos y candidatos

El ejemplo más claro de esa falta de eficiencia en el escrutinio y fiscalización de los gastos de los partidos políticos se manifestó en la elección del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Hoy existen elementos para afirmar que gran parte del financiamiento de su campaña se dio bajo aportaciones de accionistas bancarios y empresarios diversos que hoy tienen su deuda en el FOBAPROA. Además, no debe olvidarse (dado que confluyeron la elección federal y local) que uno de los dispendios más escandalosos se presentó en la elección para la renovación del Poder Ejecutivo en el estado de Tabasco, en donde el órgano electoral local y la justicia local exoneró al hoy gobernador de ese estado.

Lo cierto es que si en la actualidad, el órgano que fiscaliza los recursos de los partidos políticos en el ámbito federal, que es una Comisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, tiene grandes limitaciones para revisar los gastos de los partidos, en los estados qué nos puede esperar.

Otro elemento que cuestiona la legalidad y legitimidad del ejercicio del sufragio, son las prácticas clientelares que tienen algunos partidos para hacerse del voto popular. Hoy en día subsiste la falta de seguridades para el voto libre y secreto, se siguen comprando votos con créditos, despensas, servicios y otras prácticas clientelares.

Aún más, existen partidos políticos, como el nuestro, el de la Revolución Democrática, que tienen como bandera de lucha la legalidad y la transparencia electoral, y que padecen de prácticas clientelares con distintos grupos al seno de ese partido, lo que implica una desventaja para quienes sólo tienen sus ideas, como oferta para ocupar un espacio político de elección popular o en la dirigencia del mismo partido.

Establecer la reelección en esas condiciones permitirá en el futuro inmediato que los grupos que tienen como forma de hacer política en ese partido la gestión, la entrega de créditos para vivienda y el reparto de despensas, copen todos esos espacios legislativos indefinidamente.

Coerción del voto y falta de eficiencia de la justicia electoral

Una vez agotado el asunto de la falta de libertad para el ejercicio del voto, tenemos que enfrentar el problema de la falta de justicia en el desarrollo y seguimiento de los procesos electorales a cargo de las instituciones que forman parte del sistema de justicia penal y electoral.

Sin duda fue un avance establecer la figura del “juicio de revisión constitucional”, que tiene como característica que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conozca de actos o resoluciones de los órganos electorales de los estados que violenten los principios constitucionales. Empero, aún con lo anterior, hay que reconocer que ese tribunal federal se conduce con criterios políticos más que jurídicos, lo que ha impedido el desarrollo democrático en nuestro país.

En lo que se refiere a la persecución de los delitos electorales, creo que se debe avanzar en dos vertientes, primero que se reformulen los tipos penales para que los actos delictivos en materia electoral puedan ser debidamente acreditados; Y, que el órgano persecutor de los delitos cuente con la independencia y autonomía suficiente para consignar debidamente los expedientes ante el tribunal competente.

Es el caso que las procuradurías de los estados, en su mayoría tienen como antecedente que su titular es designado por el gobernador y éste a la vez designa al titular de la fiscalía para delitos electorales.

El procurador, jefe del Ministerio Público, a la vez tiene interés en que no se llegue al fondo en la presunta comisión de delitos electorales, puesto que en la mayoría de las veces son los funcionarios de gobierno los principales -por no decir los únicos- operadores intelectuales de esos ilícitos.

Ese órgano persecutor independiente, debe contar además con leyes que le permitan actuar de oficio para perseguir los delitos electorales. En la actualidad es común escuchar en las fiscalías para delitos electorales, “que el denunciante no le ha ofrecido las pruebas”, cosa que le compete a la representación social.

Por otra parte, y también como un medio inhibitor de conductas delictivas de esta naturaleza, se hace necesario establecer los delitos electorales como graves en el catálogo previsto en el Código Federal de Procedimientos Penales, con el fin de que el delincuente electoral no alcance el privilegio de la libertad bajo caución.

Corolario

Mientras subsista la impunidad y la imposibilidad de inhibir las conductas que se oponen a la libertad y secrecía del voto, no es factible implementar la reelección de legisladores.

Es claro que no estoy en contra de este principio democrático. Empero en estas condiciones sería contraproducente.

Por último y como sustento de lo anterior expuesto, basta citar al maestro Felipe Tena Ramírez, que en su obra Derecho Constitucional Mexicano, sostiene: “...el principio de no-reelección es en sí mismo democrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario; al contrario, si éste ha demostrado su aptitud en el ejercicio del poder, debe hallarse en mejores condiciones que el candidato que por no haber ocupado el puesto, no ha rendido todavía la prueba definitiva de su aptitud y que, además, carece de experiencia en el encargo”

Notas:

- 1 Versión ligeramente resumida del texto original enviado por el autor
- 2 Especialista en Derecho Legislativo. Asesor de la representación del Poder Legislativo por el Grupo Parlamentario del PRD en el Consejo General del IFE.
- 3 Nacif, Benito, “La no-reelección legislativa”, (Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados en México), *Diálogo y Debate*, publicación trimestral editada por el Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C., julio-septiembre de 1998, p. 166
- 4 Campos Vargas, Emma Rosa. Tesis para obtener el título de Licenciada en Ciencia Política, titulada “Un Congreso sin congresistas”. Instituto Tecnológico Autónomo de México. 1996, p 8
- 5 Lujambio, Alonso. La reelección de los Legisladores, las ventajas y los dilemas. Revista “Quórum”, Enero de 1996, p. 24.
- 6 Para Benjamin Hill y Fernando Dworak, “la prohibición de la reelección legislativa inmediata en 1933 favoreció la posición de los gobiernos postrevolucionarios para lograr una estricta disciplina partidista dentro de ambas cámaras. La reforma de 1933 se introdujo para asegurar una severa subordinación del congreso al partido oficial y, en última instancia, al poder del presidente”. “Un Congreso sin reelección legislativa: 1934-1997”, en *Nexos*, número 248, agosto; México 1998, Edición Internet.
- 7 *El Día*, 22 de octubre de 1977.
- 8 Propuesta para fortalecer el Poder Legislativo. *Diálogo y Debate*. Publicación Trimestral. Octubre de 1997-Enero de 1998. Según pie de nota, la propuesta fue enviada a la H. Cámara de Diputados con fecha 22 de febrero de 1996. P 252.
- 9 *Diario de los debates*, 29 de octubre de 1998.
- 10 La Primera iniciativa fue suscrita además por 22 legisladores priístas, mientras que la segunda por toda la oposición conjunta.
- 11 Nacif Hernández, Benito. La no-reelección legislativa, *Diálogo y Debate*. Publicación trimestral, julio – septiembre de 1997. Editada por el Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. P. 156.

12 Dworak, Fernando F. y HILL, Benjamín. "Un Congreso sin reelección legislativa: 1934-1997", en *Nexos*, número 248, agosto; México 1998, Edición Internet.

13 Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión, integración y regulación*. UNAM, México 1997. Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 91 y 92. Estima la investigadora que "el cuerpo electoral, sería quien decidiría a través de la elección que una determinada persona ocupase nuevamente un escaño, con lo cual operaría la denominada responsabilidad política "difusa", entendida como aquella posibilidad de sanción inmediata de efectos indirectos que por un lado, se manifiesta en los ciudadanos responsabilizando a los miembros del Congreso e, incluso, influenciando y modificando sus posiciones políticas con lo cual, los diputados y senadores se sentirían responsables frente a los ciudadanos, en cuanto se les podría imputar acciones y, de una forma indirecta, como si los cesaran al no permitir que nuevamente fuesen parlamentarios. Así, tendríamos configurada la afirmación que no hay acción política sin responsabilidad".

14 Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso. En el cambio político de México*. UNAM, México 1995. Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 174.

15 Dworak, Fernando F; "Reelección legislativa: Más argumentos en pro" en *Etcétera*, número. 265, 26 de febrero; México 1998, pp. 7-8

16 Campos, Emma. *Los Legisladores del PRI de 1934 a 1997. La perversidad de la No-Reelección*. *Revista Quórum*. Enero de 1996, pp. 27, 28, 30 y 31.

17 Carranco Zúñiga Joel y Díaz Martínez Froylán. "Reelección restringida de los legisladores en México. (Segunda y ultima Parte) *Revista Lex*. Noviembre de 1997, p. 29.

18 Buendía Laredo, Jorge. "Reelección para qué", en *Nexos* número 250, octubre; México 1998. Edición Internet.

19 De Dios Calles, Citlalli. Ponencia denominada, ¡Sufragio Efectivo! ¿No Reelección?, Presentada en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral, celebrado en Cancún México en marzo de 1998.

20 Cárdenas Gracia, Jaime. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*. UNAM, México 1995. Instituto de Investigaciones Jurídicas, ED. Porrúa, Tomo II, p. 1158.

21 De acuerdo con Citlalli de Dios, citada anteriormente, Felipe Tena Ramírez manifiesta “que la tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular tiene un profundo arraigo en nuestro país y la explicación se encuentra en la violación del voto que vicia en su origen la elección de los funcionarios quienes, para transmitir el poder, no están dispuestos a acatar el voto popular cuya falsedad conocen; así el funcionario se adueña del poder sin importarle la voluntad popular”.

22 Méndez Silva, Sergio A.; “Los beneficios de la reelección para los integrantes del Poder Legislativo” en *Revista Ciudad Ciudadano*; núm. 4, agosto-octubre, México 1997, p. 34.

23 Dworak, Fernando F. y Hill, Benjamín; “La reelección legislativa en México, 1812-1933” en *Nexos*, núm. 246, junio; México 1998, Edición Internet.